La *Guía ALNAP para la evaluación de la acción humanitaria con los criterios del CAD-OCDE* proporciona el marco para una evaluación exhaustiva basada en estos siete criterios. La *Guía* ofrece para cada uno de ellos una definición clara, sus implicaciones, los factores que deben tenerse en cuenta y las buenas prácticas que deben seguirse, ilustrándolos en todos los casos con excelentes ejemplos.

La *Guía* hace hincapié en los resultados y propone a los evaluadores que documenten las malas prácticas que encuentren y destaquen las buenas y cómo imitarlas. También aborda la cuestión crucial de si una evaluación debe destacar la rendición de cuentas frente a las lecciones aprendidas, o si bien hacer una mezcla de ambas cosas.

Por su alto nivel, la *Guía* no solo contribuye a la evaluación de la ayuda humanitaria, sino que puede aplicarse al campo de la evaluación en general.

Michael Quinn Patton
Utilization-Focused Evaluation

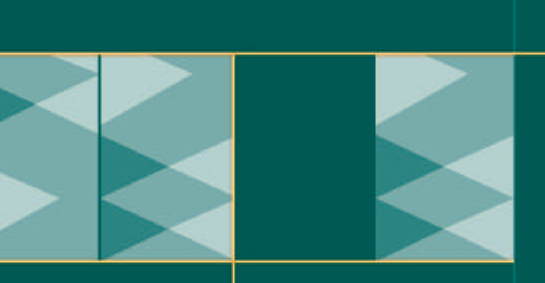


SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO



ALNAP is hosted by the Overseas
Development Institute in London



Evaluación de la acción humanitaria utilizando los criterios del CAD-OCDE

Evaluación de la acción humanitaria

utilizando los criterios del CAD-OCDE

Guía de ALNAP para agencias humanitarias

Tony Beck





Instituto de Estudios sobre
Conflictos y Acción Humanitaria





ALNAP. Red de evaluación de la acción humanitaria

Las siglas ALNAP corresponden al nombre inglés Active *Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (Red de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el rendimiento en acción humanitaria).

Creada en 1997, ALNAP tiene unos 50 miembros de pleno derecho y más de 600 miembros observadores que representan a organizaciones bilaterales y multilaterales donantes; agencias y diversos departamentos de la ONU; ONG y redes de ONG; Movimiento internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja; consultores independientes e institutos académicos y de investigación. La dirección de ALNAP recae en un Comité de Dirección y 8 representantes de los miembros de pleno derecho apoyados por un pequeño secretariado actualmente albergado en el *Overseas Development Institute* en Londres (ODI). Para más información sobre ALNAP puede consultar la página web: **www.alnap.org**

Miembros de pleno derecho de ALNAP

Africa Humanitarian Action • AIDMI • AusAID • British Red Cross • CARE International • Caritas Internationalis/CAFOD • CIDA • DANIDA • Danish Refugee Council • Development Cooperation Ireland • DFID • ECHO • ETC UK • FAO • Groupe URD • HAP-International • Ian Christoplos • ICRC • ICVA • IFRC • IRC • JICA • John Borton • John Telford • MFA Belgium • MFA France • MFA Germany • MFA Netherlands • MFS Holland • NORAD • Norwegian Refugee Council • OCHA • OHCHR • ODI • OXFAM GB • People In Aid • RedR • SC UK • SC US • SCHR • SDC • Sida SPHERE • Tufts University • UNDP • UNHCR • UNICEF • USAID/OFDA • VOICE • WFP • WHO • World Vision

Evaluación de la acción humanitaria utilizando los criterios del CAD-OCDE

Guía de ALNAP para agencias humanitarias

"Primera versión en inglés *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria*
© Overseas Development Institute, Londres, marzo de 2006"

Traducción y edición en español:
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).
C/Topete 30, bajo. 28039, Madrid.
(00 34) 91 533 17 82
(00 34) 91 535 43 89
Correo electrónico: sede@iecah.org
Página Web: www.iecah.org

Pueden obtenerse ejemplares en inglés de esta publicación a través de:

ALNAP
c/o Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres SE1 7JD
Gran Bretaña

Tel: +44 (0)207 9220300
Fax: +44 (0)207 9220399
Correo electrónico: alnap@odi.org.uk
Página Web: www.alnap.org

Maquetación: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
Depósito Legal: M-4090-2007

Índice

Prólogo 5
Agradecimientos 7
Siglas y acrónimos 8

1 Objetivo y uso de esta guía 9
1.1 Antecedentes 10
1.2 Usuarios para los que se ha escrito esta guía 11
1.3 Estructura de la guía 12

2 Algunas ideas sobre la EAH 13
2.1 ¿En qué consiste la evaluación de la acción humanitaria? 14
2.2 ¿Qué tiene de especial la evaluación de la acción humanitaria? 15
2.3 El uso de los resultados de las evaluaciones 16

3 Trabajar con los criterios del CAD 17
3.1 Pertinencia/adecuación 22
3.2 Conectividad 27
3.3 Coherencia 33
3.4 Cobertura 38
3.5 Eficiencia 44
3.6 Eficacia 49
3.7 Impacto 56

4 Métodos para la evaluación de la acción humanitaria: recomendaciones para buenas prácticas 63

Bibliografía 67
Anexo 1 El Joint Committee on Standards for Educational Evaluation 71
Anexo 2 Lista de verificación de cuestiones que deben abordarse en la EAH 77

Tablas y cuadros

Cuadro 1 ¿Cuáles son los criterios del CAD? 10
Cuadro 2 La evaluación de la acción Humanitaria: la definición de ALNAP 14
Cuadro 3 Código de Conducta de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG y cobertura 39
Tabla 1 Resumen de definiciones de los criterios del CAD 20

Ejemplos de buenas prácticas

Evaluación de la pertinencia/adecuación
1 Evaluación de la respuesta de la FICR tras el terremoto de 1999 en Turquía .. 24
2 Evaluación de la ayuda alimentaria de emergencia y recuperación del PMA en Somalia... 26
Evaluación de la conectividad
1 Evaluación de los planes globales de ECHO.. 29
2 Evaluación de la convocatoria para la solicitud de fondos realizada por el DEC para el terremoto de la India 31
Evaluación de la coherencia
1 Kosovo: Evaluación del programa de preparación y respuesta ante emergencias del ACNUR 36
Evaluación de la cobertura
1 Evaluación de la ayuda humanitaria danesa a Sudán 1992–1998..................... 41
2 Evaluación del PMA sobre la ayuda alimentaria de emergencia y recuperación en los Grandes Lagos 42
Evaluación de la eficiencia
1 Evaluación de la convocatoria para la solicitud de fondos realizada por el DEC para las inundaciones en Mozambique.. 46
2 Evaluación del proyecto de leña en Dadaab (Kenia), realizada por el ACNUR.. 48
Evaluación de la eficacia
1 Evaluación del DFID del apoyo al PMA en Bangladesh 52
2 Evaluación del PMA sobre la ayuda alimentaria y el apoyo a la repatriación de refugiados iraquíes y afganos en Irán 53
Evaluación del impacto
1 Evaluación Conjunta de la Ayuda en Emergencia a Ruanda 58
2 Evaluación de ECHO sobre salud, nutrición, agua y saneamiento en Sierra Leona 59

Prólogo

La *Review of Humanitarian Action* de *ALNAP* ha realizado un seguimiento sobre la calidad de las evaluaciones de la acción humanitaria durante los últimos cinco años. La buena noticia es que las evaluaciones se han ido integrando en el sector humanitario. La no tan buena es que su calidad todavía deja mucho que desear. El desarrollo de mejores evaluaciones no es tan solo un fin en sí mismo: las de alta calidad deberían tener un efecto positivo en la mejora del conocimiento, la responsabilidad y el buen funcionamiento del sector.

Cuando se puso en marcha la Evaluación Conjunta de la Ayuda de Emergencia a Ruanda en 1995 no se disponía de manuales ni de procedimientos o ejemplos de buenas prácticas en los que apoyarnos a la hora de evaluar la acción humanitaria. Desde entonces se ha publicado material de gran ayuda, especialmente *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies* (Hallam,1998) y *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* (OECD-DAC, 1999).

El primero de estos textos se dirigía a los evaluadores, mientras que el segundo estaba destinado a las agencias que encargan las evaluaciones. Esta nueva guía de ALNAP se basa en los logros de ambas publicaciones y ofrece un marco diseñado para ayudar a interpretar los criterios fundamentales del CAD en el contexto específicamente humanitario. Será de ayuda tanto para los evaluadores como para los gestores de la evaluación.

Los equipos de evaluación en el terreno han realizado pruebas con borradores de esta guía, y las lecciones prácticas aprendidas de esas experiencias se han incorporado en la versión final. Creo que este proceso ha ayudado a crear una guía de fácil manejo que será una excelente herramienta para los diseñadores de evaluaciones y para los equipos en el terreno.

Junto con otras actividades para mejorar las evaluaciones, como la metaevaluación de ALNAP y los módulos de formación para la evaluación de ALNAP, esta guía muestra lo que ha avanzado la comunidad de evaluadores para lograr una mayor calidad de las evaluaciones como medio para mejorar los resultados de la acción humanitaria. Junto a otras recientes iniciativas de calidad y estándares de evaluación llevados a cabo por el CAD y por la ONU, existe una buena base para esperar mejoras adicionales en el futuro.

Niels Dabelstein
Director del Departamento de Evaluación
Danida

Agradecimientos

Este manual se ha elaborado con la supervisión y el apoyo del secretariado de ALNAP, y en particular de John Borton, John Mitchell, Sera Orzel, Kate Robertson y Gabriele Russo. Se ha beneficiado enormemente de los comentarios constructivos de un panel de revisión constituido por Anne Bay Paludan, John Borton, Margie Buchanan-Smith, Andre Griekspoor, Alistair Hallam, Astri Suhrke, Samuel Taddesse, John Telford y Peter Wiles.

También queremos mostrar nuestro agradecimiento a Peter Cavendish, Director de Sección de Evaluación de ECHO, por su apoyo a la prueba piloto de la *Guía* en Zimbabwe y Sri Lanka mientras la ECHO realizaba sus evaluaciones, y, por otra parte, a los equipos de evaluación de la ECHO en esos países (muy particularmente a Richard Ellert), así como a Francois Grunewald, del Groupe URD, por dirigir la *Guía* durante una misión de evaluación en Sierra Leona y Guinea.

Tony Beck

Nota y agradecimientos a la edición española

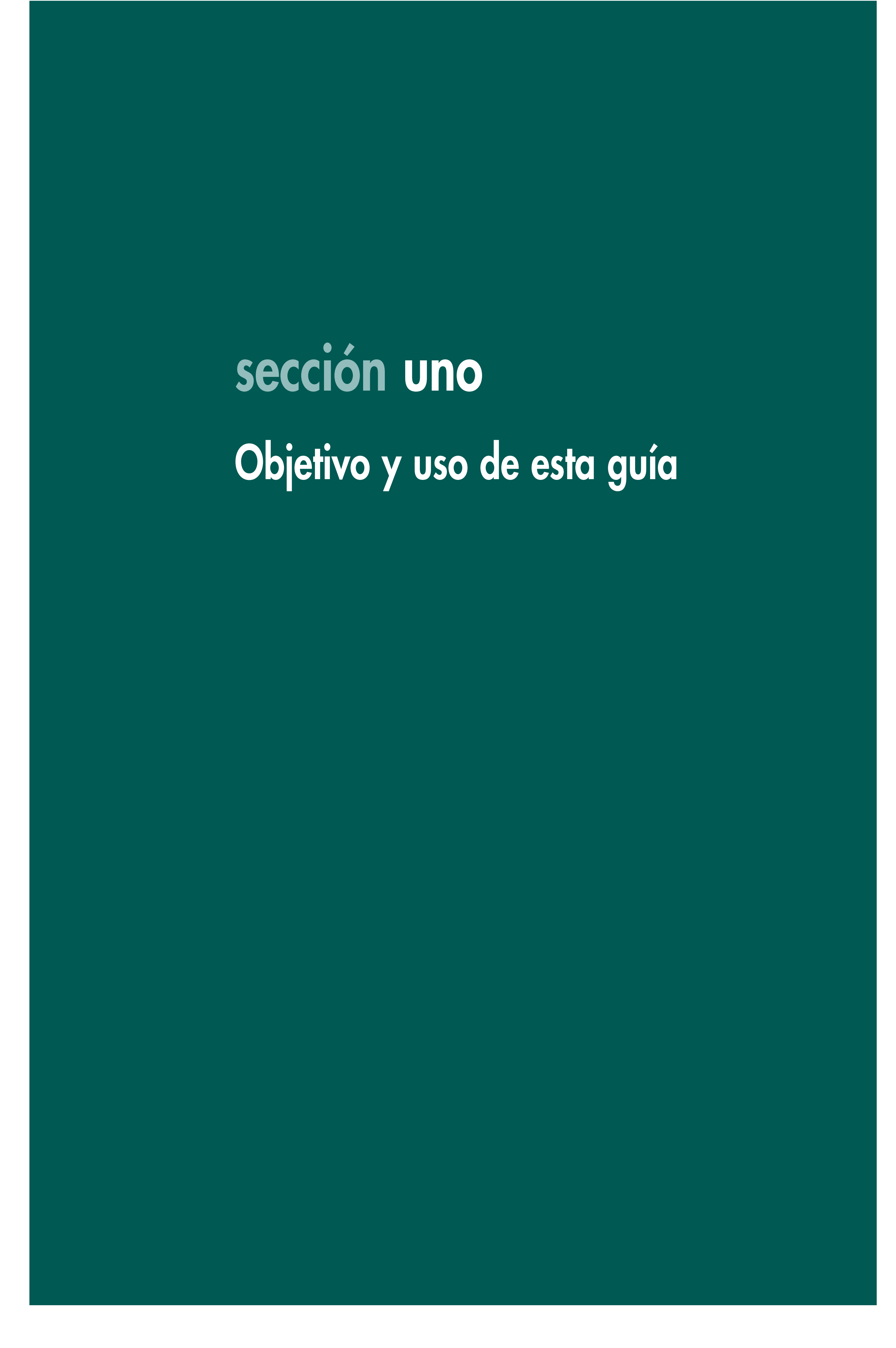
La versión española corrió a cargo del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. (IECAH). Participaron en la traducción y revisión Alex Coll, Lourdes Rey y Francisco Rey. La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), dependiente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, apoyó la iniciativa.

El IECAH colabora con ALNAP desde el año 2002 en diversas iniciativas de promoción de la evaluación y las buenas prácticas entre la comunidad humanitaria de habla hispana. A través de diversos cursos y seminarios apoyados por la Fundación "la Caixa", se han dado a conocer los manuales y proyectos de evaluación y mejora de la acción humanitaria.

Francisco Rey
Codirector de IECAH

Siglas y acrónimos

ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (Red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la acción humanitaria)
CIDA	Siglas en inglés de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE
Danida	Agencia Danesa de Desarrollo Internacional
DEC	Disasters Emergency Committee del Reino Unido
DI	Desplazados Internos
ECHO	Siglas en inglés de la Agencia Europea de Ayuda Humanitaria
EAH	Evaluación de la Acción Humanitaria.
EML	Enfoque del marco lógico
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
JCSEE	Joint Committee on Standards for Educational Evaluation
JEEAR	Siglas en inglés de la Evaluación Conjunta de la Ayuda en Emergencia a Ruanda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PRRO	Siglas en inglés de la Operación de Ayuda Prolongada y Recuperación
Sida	Siglas en inglés de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



sección uno

Objetivo y uso de esta guía

1.1 Antecedentes

Cuadro 1. ¿Cuáles son los criterios del CAD?

En 1991 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE planteó unos principios muy generales para el proceso de evaluación a los miembros del CAD. Estos principios se concretaron en cinco criterios que han sido ampliamente utilizados en la evaluación de iniciativas de desarrollo: eficiencia, efectividad, impacto, sostenibilidad y pertinencia (CAD-OCDE, 2000).
Posteriormente los criterios se adaptaron a la evaluación de emergencias complejas (CAD-OCDE, 1999), convirtiéndose en una serie de siete criterios que también se cubrirán en esta guía: pertinencia/adecuación, conectividad, coherencia, cobertura, eficiencia, efectividad e impacto. Los criterios del CAD pretenden ser una serie de medidas complementarias y globales.

Esta guía se desarrolló tras los debates mantenidos por la comunidad de evaluadores, y en ALNAP en particular, acerca de cómo fortalecer la práctica de la evaluación humanitaria y de cómo promover el uso más efectivo de los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo. Actualmente los criterios de evaluación del CAD se encuentran en el mismo centro de la Evaluación de la Acción Humanitaria (EAH), incluidos en las propias evaluaciones y como parte de las guías para las agencias. No obstante, hay varios criterios que no se han comprendido bien; su uso es a menudo mecánico y excluye procesos de evaluación más creativos.

El **objetivo de esta guía** es el de proporcionar un apoyo práctico respecto a cómo utilizar los criterios del CAD en EAH. Para no desviarse, la guía no incluye demasiados detalles sobre cuestiones más amplias como la gestión de las evaluaciones, la selección de metodologías o las diferentes maneras de abordar las evaluaciones. De hecho, la guía no pretende aportar detalles exhaustivos sobre los criterios del CAD, sino más bien proporcionar una introducción al lector, para que este pueda seguir adelante en función de sus necesidades.

La guía utiliza material referente a ejemplos de buenas prácticas de evaluación y de EAH, incluyendo otras guías y manuales (ver bibliografía más adelante). La intención fue la de elaborar a partir del material ya existente en vez de duplicarlo. También se beneficia de la experiencia de un cuestionario realizado por 25 miembros plenos de ALNAP y del trabajo del autor en la *Review of Humanitarian Action* de ALNAP.

ALNAP puso a prueba versiones anteriores de la guía durante tres evaluaciones humanitarias en 2004: Sierra Leona/Guinea, Zimbabwe y Sri Lanka, siendo el autor miembro del equipo de evaluación en este último país. Aunque esto alargó el proceso de elaboración de la guía un año, también significó que se pudo poner en práctica en el terreno, y que las valiosas observaciones de los usuarios se han incluido en la versión final.

1.2 Usuarios para los que se ha escrito esta guía

Esta guía está dirigida principalmente a:

- evaluadores de la acción humanitaria,
- miembros de las agencias dedicados al diseño y gestión de EAH,
- participantes en cursos de formación sobre EAH.

Otros destinatarios serían los responsables de desarrollar el diseño de políticas y programas, así como los que se dedican a gestionarlos. Estos grupos han expresado la necesidad de una mejor comprensión de los criterios que se deben utilizar para evaluar las intervenciones. Estos intereses se han tenido en consideración principalmente mediante debates sobre la relación entre la

utilización del EML (Enfoque del Marco Lógico) y los criterios del CAD (ver más adelante en la Sección 3).

1.3 Estructura de la guía

- Con el fin de aportar un contexto general, la **Sección 2** se centra en temas clave y cuestiones recientes de la EAH, en especial los relacionados con el aprendizaje a partir de la experiencia (*lessons learning* o lecciones aprendidas) y la rendición de cuentas, así como los referentes al uso de las evaluaciones.

- Para cada uno de los siete criterios del CAD, la **Sección 3** proporciona una definición, una explicación de la definición, cuestiones que deben tenerse en cuenta, mensajes clave, así como un par de ejemplos de buenas prácticas que pretenden aportar indicaciones y sugerencias sobre cómo utilizar cada criterio.

- La **Sección 4** proporciona unas guías de orientación para la utilización correcta de los métodos de evaluación de la acción humanitaria, incluidas a petición de varios evaluadores que aplicaron por primera vez esta guía.

Aunque se ha decidido mantener que la presente guía se centre fundamentalmente en los criterios del CAD, se han incluido, en forma de anexos, algunas instrucciones para ciertas áreas, en respuesta a las peticiones de diversos revisores y de los evaluadores que realizaron las primeras pruebas de la guía.

- El **Anexo 1** examina la pertinencia del conjunto de normas de evaluación más utilizadas con respecto a la EAH (normas del **JCSEE,** Joint Committee on Standards for Educational Evaluation).

- El **Anexo 2** hace hincapié en ocho de los principales temas transversales que deberían incluirse al utilizar los criterios del CAD.


sección dos
Algunas ideas sobre la EAH

2.1 ¿En qué consiste la evaluación de la acción humanitaria?

Esta guía se basa en la definición de ALNAP que se indica en el Cuadro 2. Las definiciones relacionadas con la acción humanitaria tienden a enfatizar que las evaluaciones son ejercicios objetivos e imparciales con la intención de promover la rendición de cuentas así como el aprendizaje a partir de la experiencia. Esta guía pretende servir de apoyo para la mayoría de los tipos de evaluaciones.

Cuadro 2. Evaluación de la acción humanitaria: la definición de ALNAP[1]

La evaluación de la acción humanitaria (EAH) es un examen sistemático e imparcial sobre dicha acción, que pretende sacar conclusiones para mejorar tanto la política como la práctica así como aumentar la rendición de cuentas. La EAH:

- se encomienda por o en cooperación con la(s) organización(es) cuyo rendimiento es evaluado;
- se realiza tanto por un equipo de personal ajeno (externos) como por un equipo mixto integrado por personal ajeno (externos) y por empleados (internos) de la organización que ha encargado la evaluación y/o de la organización que es evaluada;
- valora la política y/o la práctica en función de criterios reconocidos (por ejemplo, criterios del CAD);
- describe los resultados, elabora conclusiones y ofrece recomendaciones.

---

[1] Al adoptar esta definición hubo un considerable debate entre los miembros plenos de ALNAP acerca de la capacidad potencial de las evaluaciones para ser *imparciales*. La cuestión de hasta dónde los evaluadores pueden o deben separar su propia perspectiva del proceso de evaluación

2.2 ¿Qué tiene de especial la evaluación de la acción humanitaria?

La evaluación de la acción humanitaria es simplemente un tipo de evaluación, pero tiene características distintivas. Estas deben tenerse en cuenta a la hora de planificar el manejo de los criterios del CAD.

Con frecuencia las evaluaciones humanitarias se realizan en períodos de desórdenes graves, que en el caso de las emergencias complejas pueden prolongarse. El acceso a los informantes principales puede ser difícil.

- Los conflictos polarizan las perspectivas de tal modo que los mismos acontecimientos sufren frecuentemente interpretaciones dispares, reduciendo el espacio para una evaluación *objetiva*.

- La obtención de información y de datos se puede complicar: por ejemplo, existe una alta rotación entre el personal que trabaja en la acción humanitaria, lo cual puede dificultar la labor de los evaluadores a la hora de entrevistar a informadores clave.

- La acción humanitaria, por su propia naturaleza, suele planificarse con premura, por lo que los documentos de planificación pueden carecer de datos e indicadores objetivos.

- La acción humanitaria se realiza en condiciones adversas que generan súbitos cambios en las circunstancias, de forma que el contexto en que puede derivar resulta difícil de prever y algunas hipótesis sobre lo que son condiciones sociales o físicas *normales* pueden dejar de ser justificables rápidamente.

Por todas estas limitaciones, al terminar un informe de evaluación los evaluadores deben aclarar a qué limitaciones se han enfrentado y de qué modo han podido afectar al proceso de evaluación y a sus conclusiones.

---

es uno de los temas más importantes en el debate sobre la praxis de las evaluaciones. Esta guía no puede cubrir este tema en detalle, pero aquellos lectores que estén interesados pueden dirigirse a House (2004), Lackey et al. (1997) y Shulha y Cousins (1997).

2.3 El uso de los resultados de las evaluaciones

Desde hace un tiempo ha sido motivo de preocupación por parte de los responsables de las evaluaciones que los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones no se utilicen. La planificación de las evaluaciones debería prestar mayor atención a su uso final, así como a los que van a utilizar los resultados de la evaluación, para planificar en consecuencia.[2]

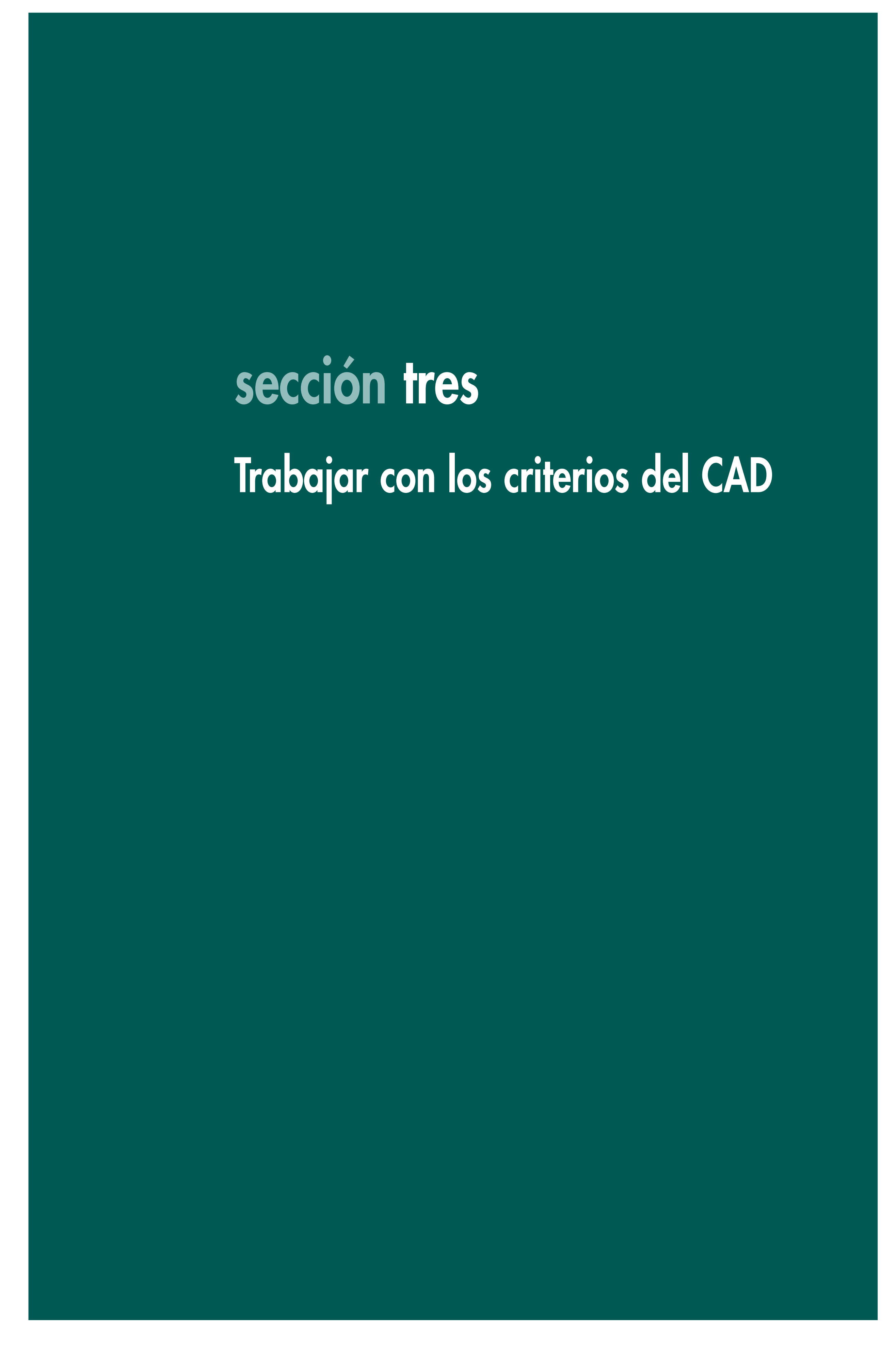
Veamos tres áreas que habría que considerar respecto a la utilización de las evaluaciones y a la aplicación de los criterios del CAD:

1 ¿Qué cantidad y qué tipo de información necesitan los usuarios potenciales? ¿Cada criterio debería tener idéntica atención o existe algún tipo de información más útil que otro? Por ejemplo, algunas evaluaciones recientes de acción humanitaria se han centrado en los desplazados internos (DI), en cuyo caso los resultados en relación con la cobertura han sido especialmente importantes en estas evaluaciones.

2 ¿En qué momento es más útil la información? Por ejemplo, la información sobre efectividad y eficiencia puede ser de mayor utilidad para futuras intervenciones.

3 ¿Pueden aprovechar los evaluadores las conversaciones sobre los términos de referencia, incluyendo los criterios del CAD, para suscitar el tema del uso de la evaluación?

[2] Para más información, ver el Anexo 1 más adelante, Banco Mundial (2004) y Henry (2003).



sección tres

Trabajar con los criterios del CAD

3 Trabajar con los criterios del CAD

Esta sección esboza cómo deben utilizarse los criterios del CAD de forma efectiva en la práctica de las evaluaciones. Para cada criterio se aporta lo siguiente:

- una definición;
- una explicación de la definición;
- cuestiones que hay que tener en cuenta con respecto a la utilización de los criterios, incluyendo áreas potencialmente problemáticas;
- mensajes clave;
- ejemplos de buenas prácticas seleccionados entre diferentes países, agencias, sectores, desastres naturales y emergencias complejas (véanse más detalles de estos estudios de caso, incluyendo en muchas ocasiones los informes completos, en la Base de Datos de Evaluaciones del sitio internet de ALNAP, http://www.alnap.org).

La Tabla 1 proporciona un resumen de los criterios del CAD para consulta rápida. Al utilizar los criterios del CAD deberían tenerse en cuenta los siguientes puntos:

Utilización de los criterios de forma combinada: Los criterios del CAD se han diseñado para promover la evaluación exhaustiva de la acción humanitaria. Por ese motivo, los criterios son complementarios. Por ejemplo, la utilización del criterio de *eficacia* podría demostrar que los objetivos han sido alcanzados, pero esto no quiere decir necesariamente que los objetivos se adecuen a toda la población afectada, ni que se hayan alcanzado con eficiencia, de forma sostenible o con un impacto positivo. De igual forma, puede que la intervención de una agencia haya tenido buena cobertura, pero no haya sido coordinada con otras intervenciones. La utilización de los criterios del CAD de forma combinada garantiza que se cubran todas las áreas de la intervención evaluada. Es probable que entre las áreas cubiertas por estos criterios se produzca un solapamiento, por lo que los evaluadores pueden encontrar la misma información bajo diferentes criterios del CAD. La decisión de dónde incluir la

información no es tan importante como el hecho de que la evaluación se realice de forma exhaustiva, utilizando todos los criterios que sean pertinentes.

Utilización de los criterios para determinar los factores críticos de éxito: Hasta la fecha, la utilización de los criterios del CAD ha tendido a priorizar los resultados por encima de los procesos: por ejemplo, cuánta población ha sido alimentada, más que los motivos por los cuales la ayuda alimentaria ha sido o no un éxito. El caso es que no hay nada inherente a los criterios para que los evaluadores dejen de preguntarse por qué: ¿por qué fue eficaz el proyecto/programa?, ¿por qué fue eficiente o no?, y así sucesivamente. Utilizando los criterios de esta forma, se incrementará el aprendizaje a partir de las experiencias. Por lo tanto, los evaluadores deben preguntarse tanto qué es lo que ha sucedido como el porqué ha sucedido.

Cuándo deben utilizarse los criterios: Los responsables de la evaluación y los propios evaluadores deben determinar si la utilización de todos los criterios es pertinente. El hecho de que los criterios se formularan para la evaluación de proyectos o programas hace que algunos de estos criterios del CAD sean menos pertinentes para las evaluaciones institucionales o para las orientadas a la formulación de políticas. Por ejemplo, la *coherencia* puede ser menos relevante para evaluar intervenciones de una sola agencia o de un solo proyecto, como sería el caso de un proyecto hídrico aislado.

¿Hay información disponible?: Para evaluar una intervención según los criterios del CAD, es conveniente contar con objetivos cuantificables, datos como punto de referencia, así como medidas de *resultados*, aunque suela ocurrir que no existan o que sean parciales. En tal caso, si la información es inadecuada, los evaluadores tendrán que obtenerlos a partir de las pruebas que estén a su alcance como, por ejemplo, a través de entrevistas a actores clave, o de técnicas de historia oral. Como se puede observar más atrás en la Sección 2.3, la clave está en señalar las dificultades para que la práctica de la evaluación sea transparente, de tal forma que el lector pueda evaluar la credibilidad de los métodos empleados y de los resultados que se deriven de estos.[3]

Temas transversales: Hay ocho temas transversales que deberían considerarse a la hora de utilizar los criterios del CAD: el contexto local, los recursos humanos, la protección, la participación de los actores primarios,[4] las

---

[3] Para técnicas de historia oral, ver Thompson (2000). Para técnicas de participación en la acción humanitaria, ver ALNAP (2003).

[4] Los actores primarios, también conocidos como beneficiarios, son los destinatarios del apoyo y la ayuda.

estrategias para hacer frente a las dificultades y resistencia, la igualdad de género, el VIH/SIDA y el medio ambiente. Se presta especial atención a estos temas en la argumentación que se realiza a continuación para cada uno de los criterios. No todas las evaluaciones precisan incluir todos los temas transversales, pero si hay alguno que deba excluirse, deben justificarse los motivos. Para más información sobre los temas transversales, ver el Anexo 2.

Los criterios del CAD y el marco lógico: El marco lógico es en la actualidad la herramienta de planificación más común en la ayuda al desarrollo, y su uso se ha extendido ampliamente a la acción humanitaria. Por lo tanto, los responsables de la planificación de proyectos y programas deben ser capaces de conjugar los marcos lógicos con el uso de los criterios del CAD, para así poder planificar de qué forma se hará el seguimiento y la evaluación de la intervención de la que son responsables. Las principales áreas que se incluyen en el marco lógico son actividades, insumos, productos y resultados (lo que también se conoce como la cadena de resultados).[5] La relación entre los criterios del CAD y la cadena de resultados se argumenta a continuación para cada criterio.

---

[5] Para las definiciones de estos términos, ver CAD-OCDE (2002), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Managemen* (http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf).

Tabla 1 Resumen definiciones de los criterios del CAD

Criterio	Definición	Uso más habitual*
Pertinencia/ Adecuación	La pertinencia trata de averiguar si el proyecto es congruente con las necesidades y las prioridades locales (así como la política del donante). Por adecuación se entiende la adaptación de las actividades humanitarias a las necesidades locales, fomentando así la apropiación por parte de los beneficiarios, la rendición de cuentas y el equilibrio coste-eficiencia respectivamente.	*Todo tipo de evaluación excepto las que tienen un enfoque mayoritariamente institucional.*
Conectividad	La conectividad se refiere a la necesidad de asegurar que las actividades de emergencia a corto plazo se lleven a cabo en un contexto que tenga en cuenta los problemas relacionados y los de largo plazo.	*Evaluaciones que analicen las estructuras institucionales y los partenariados (asociaciones)*

Tabla 1 Resumen definiciones de los criterios del CAD *continuación*

Criterio	Definición	Uso más habitual*
Coherencia	Necesidad de evaluar las políticas de seguridad, desarrollo, comercio y militares así como las humanitarias, para asegurar que haya consistencia y, en concreto, que todas las políticas tengan en cuenta las cuestiones humanitarias y los derechos humanos.	*Evaluaciones conjuntas, evaluaciones de gran escala y aquellas que se basen en la evaluación de políticas.*
Cobertura	Necesidad de llegar a la mayor población posible que se enfrente a un riesgo de muerte, dondequiera que esté.	*Todo tipo de evaluación excepto las que tienen un enfoque mayoritariamente institucional.*
Eficiencia	La eficiencia mide los resultados (cualitativos y cuantitativos) obtenidos como consecuencia de los insumos utilizados. En general, requiere la comparación de un enfoque alternativo para comprobar si se ha utilizado el método más eficiente.	*Todo tipo de evaluaciones, siempre que se pueda disponer de información financiera adecuada.*
Eficacia	La eficacia mide el grado en que una actividad consigue su objetivo, o si puede esperarse que lo consiga a la vista de los resultados esperados. La adecuación temporal es un criterio implícito al de eficacia.	*Evaluaciones de un solo sector o de una única agencia*
Impacto	El impacto analiza los efectos del proyecto a mayor escala (efectos sociales, económicos, técnicos, medioambientales) sobre los individuos, los grupos de edad o de género, las comunidades y las instituciones. Los impactos pueden ser intencionados o no, positivos o negativos, macro (sectoriales) y micro (domésticos).	*Evaluaciones multisectoriales, pluriagenciales; evaluaciones conjuntas; evaluaciones globales de todo un sector.*

*En cierta medida, todos los criterios son útiles en la mayoría de las evaluaciones. Esta columna selecciona los tipos de evaluaciones en las que cada tipo de criterio es especialmente útil. Para más información sobre los tipos de evaluación a los que se hace referencia en la tercera columna, ver ALNAP Training Module 1 (en http://www.alnap.org/resources/training.htm).

3.1 Pertinencia/adecuación[6]

Definición

*La **pertinencia** trata de averiguar si el proyecto es congruente con las necesidades y las prioridades locales (así como la política del donante).*

*Por **adecuación** se entiende la adaptación de las actividades humanitarias a las necesidades locales, fomentando así la apropiación por parte de los beneficiarios, la rendición de cuentas y el equilibrio coste-eficiencia respectivamente.*

Explicación de la definición

La pertinencia y la adecuación son criterios complementarios que pueden utilizarse a diferentes niveles. Aunque las intervenciones sean pertinentes desde un punto de vista macro, ello no significa necesariamente que sean adecuadas al tipo de actividad seleccionada. Por ejemplo, la mejora del estado nutricional podría considerarse como una intervención pertinente, pero puede que la distribución de grandes cantidades de ayuda alimentaria no sea la mejor de las actividades para conseguirlo; proporcionar comida o dinero a cambio de trabajo podrían ser unas actividades alternativas, así como la adopción de medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados locales (OECD-DAC, 1999). Además, debería evaluarse la adecuación de los recursos existentes o de la ayuda proporcionada. Siguiendo con el ejemplo anterior, aunque la ayuda alimentaria pudiera ser considerada una actividad adecuada, se debería considerar si los alimentos distribuidos lo son.

La mayoría de los temas transversales en el Anexo 2 pueden estudiarse bajo este criterio, como, por ejemplo, si el proyecto/programa promocionó la participación, si se realizó un estudio de género, o si las capacidades de las mujeres y de los hombres para hacer frente a las dificultades fueron reforzadas o debilitadas. En relación con la cadena de resultados del enfoque del marco lógico, la pertinencia puede ser utilizada para evaluar los elementos más amplios de la intervención como el objetivo general o el resultado esperado, mientras que la adecuación puede utilizarse para evaluar los insumos y las actividades.

---

[6] Todas las definiciones en esta sección se han tomado o han sido adaptadas de CAD-OCDE (1999), salvo cuando se cita expresamente otra fuente. Algunas de estas definiciones vienen de Minear (1994).

Cuestiones que hay que tener en cuenta

El análisis del contexto y una evaluación adecuada de las necesidades son particularmente importantes para poder promover respuestas pertinentes y adecuadas. Los evaluadores deberían prestar especial atención al grado en que la planificación, el diseño y la ejecución de las intervenciones han tenido en cuenta el contexto local. Las intervenciones tienen más posibilidades de ser pertinentes y adecuadas si: (1) previamente se ha realizado un estudio adecuado de las necesidades, y (2) muestran que comprenden y apoyan los medios de vida y las capacidades de la población afectada (ALNAP, 2002).

Se considera que una evaluación de necesidades es adecuada cuando identifica claramente, de forma participativa, las diferentes necesidades de la población afectada (mujeres, hombres, niñas y niños, diferentes grupos sociales), incluyendo de qué modo puede una intervención externa contribuir a apoyar las estrategias para sostener los medios de vida de la población. También debería tenerse en cuenta la adecuación cultural. Por ejemplo, una evaluación realizada después de las inundaciones de 1998 en Bangladesh puso de manifiesto que el tipo de refugio que se había dado a los damnificados habría sido más adecuado si hubiese contemplado la construcción de un espacio privado para las mujeres y las niñas, en las letrinas también, siguiendo normas de separación.

Los evaluadores deben prestar atención **a cuestiones de relativismo cultural.** Por ejemplo, en países con un nivel de vida relativamente alto, ¿deberían las intervenciones que se desarrollan tratar de restablecer la situación en la que se encontraban los principales interesados antes de la catástrofe o tendrían que limitarse a proporcionar la misma ayuda que se habría suministrado en países menos desarrollados? (Véanse, por ejemplo, informes de la experiencia de Kosovo (ALNAP 2001), y el caso de buenas prácticas de la FICR más adelante.) La respuesta a la pregunta de qué se entiende por «necesidad» no es fácil, pero es una pregunta que los evaluadores deberían tener en cuenta a la hora de evaluar la pertinencia de la respuesta.

Las evaluaciones deberían también tener en cuenta las **capacidades institucionales,** esto es, deberían preguntarse si en el país o región de la intervención se dan las capacidades necesarias en términos de personal, conocimientos locales y experiencia para poder dar una respuesta pertinente y adecuada (para más información al respecto, véase el ejemplo de buenas prácticas de la FICR más adelante).

Mensajes clave

- La pertinencia y la adecuación son criterios complementarios que se utilizan para evaluar tanto el objetivo global de la intervención como su enfoque específico en términos de cómo ha respondido al contexto y a las necesidades locales.
- Teniendo en cuenta que las evaluaciones deben servir para extraer lecciones, la evaluación de la pertinencia y de la adecuación debería traducirse en un estudio de por qué, en unos casos, determinadas intervenciones son pertinentes o adecuadas y en otros no.
- Los evaluadores deberían evaluar hasta qué punto la intervención ha conseguido dar respuesta a las necesidades percibidas por los diferentes interesados, especialmente mujeres y hombres, niños y niñas, entre la población afectada.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la pertinencia/adecuación 1

Evaluación de la respuesta de la FICR tras el terremoto de 1999 en Turquía

Antecedentes

Parte de la evaluación de la respuesta de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) durante el terremoto ocurrido en Turquía en 1999 fue objeto de un análisis detallado de la pertinencia y la adecuación de la respuesta en términos de: (1) capacidad de la FICR para responder en un contexto urbano y europeo, dada su tendencia a trabajar en países rurales en vías de desarrollo; y (2) la adecuación de los recursos suministrados.

Evaluación de la pertinencia/adecuación

En la primera parte, el informe analiza cuestiones clave sobre el contexto:

- ¿Tenía la FICR la competencia adecuada para intervenir en zonas afectadas por terremotos, en concreto, en relación con la planificación de escenarios, análisis sismológico, cartografía de riesgos, investigación, contactos con entidades especializadas y acuerdos marco operacionales con las Sociedades Nacionales de los países con riesgo sísmico?

- ¿Tenía la FICR capacidad suficiente para responder adecuadamente en el marco de un contexto urbano, en un país europeo con alta densidad de población y enormemente dependiente de infraestructuras de apoyo complejas pero interrumpidas bruscamente, cuya población afectada tiene grandes expectativas, con grandes posibilidades de acaparar la atención de los medios de comunicación internacionales y de despertar gran interés entre los donantes?

La evaluación observa que a pesar de que la FICR demuestre ser consciente de las implicaciones humanitarias de un cambio global hacia una mayor urbanización desde un punto de vista de política de intervención, incluso a través de publicaciones como el *World Disasters Report,* lo cierto es que no se tradujo en una respuesta adecuada en el caso de Turquía. Podría resultar útil, en la EAH, evaluar la pertinencia de la intervención de una organización en comparación con su política operacional. Las consecuencias de esa falta de capacidad se recogen en la parte de la evaluación que hace referencia a los recursos suministrados. Tal y como se señala en dicha evaluación:

> la calidad de los materiales de socorro distribuidos por la Federación Internacional viene determinada por su experiencia de años de trabajo en países menos desarrollados, y están esencialmente concebidos para cubrir las necesidades de poblaciones desplazadas. Muchas de sus características técnicas homologadas garantizan una calidad básica, aunque funcional, en Turquía. Sin embargo, los beneficiarios los consideraron inaceptables. La Federación Internacional también subestimó la capacidad de la gente para rescatar sus bienes de las casas, o la posibilidad que tenían de acceder a materiales básicos, a menudo de calidad superior, por otros medios. (p. 83).

La evaluación también trata de dar una respuesta desde un punto de vista más tradicional, esto es, analizar la adecuación de los materiales de socorro distribuidos (tiendas, *kits* higiénicos, keroseno) en términos de su utilidad para la población afectada, si la distribución de los materiales se hizo en el momento adecuado, y si se adecuaban al contexto, teniendo en cuenta el punto de vista de los principales interesados al respecto.

La evaluación se pregunta si organizaciones como la FICR deberían distribuir un estándar mínimo global, tal y como se define por ejemplo en el Proyecto Esfera, o si, por el contrario, deberían suministrar materiales y recursos que sean apropiados para un país cercano a un nivel de vida europeo.

Fuente: IFRC (2000): *The Turkey Earthquakes Evaluation: An independent analysis of the Red Cross/Red Crescent response to the earthquake of August and November 1999 in north-west Turkey, with recommendations* (Geneva: IFRC).

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la pertinencia/adecuación 2

Evaluación del PMA sobre la ayuda alimentaria de emergencia y recuperación en Somalia

Antecedentes

La evaluación analiza tres años de ayuda a cerca de 1,3 millones de personas, con 63.000 millones de toneladas de productos alimenticios distribuidos a un coste aproximado de 55 millones de dólares. De esta ayuda, estaba previsto que el 51 % fuese para rehabilitación y recuperación, el 30 % para ayuda de emergencia, y el 19 % para instituciones sociales. El objetivo principal de la Operación Prolongada de Emergencia y Rehabilitación (PRRO, en sus siglas inglesas) era «contribuir a un marco más amplio para la ejecución de programas integrados de rehabilitación en Somalia, manteniendo al mismo tiempo cierta flexibilidad para aprovechar cualquier oportunidad de desarrollo y responder a situaciones de emergencia» (p. 4). Por tanto, la evaluación debía analizar la pertinencia de esta mezcla de provisiones, así como la adecuación de cada tipo de intervención. La evaluación la llevaron a cabo dos expatriados que visitaron Somalia durante tres semanas a mediados de julio de 2001.

Evaluación de la pertinencia/adecuación

La pertinencia global de la intervención se analiza en el contexto de la economía política de la ayuda en Somalia. La evaluación estudia atentamente la razón de ser de la ayuda alimentaria en Somalia. Entre los argumentos a favor de la ayuda alimentaria se encontraron los siguientes: el país es normalmente deficitario desde el punto de vista alimentario, las poblaciones en muchas localidades están aisladas de los mercados tradicionales y se encuentran doblemente en situación de desventaja a causa de la pérdida de empleo primario y de bienes. Por otro lado, puede que tenga más sentido dar fondos a la población afectada para que pueda comprar alimentos locales allí donde se encuentren, ya sea en forma de dinero por trabajo o de alimentos por trabajo. El análisis de la pertinencia de las diferentes formas de intervención también tiene que ver con cuestiones de conectividad. Por ejemplo, la evaluación del apoyo a instituciones sociales señala que:

> Era adecuado que el PMA financiase, con parte de su presupuesto para ayuda alimentaria, la solicitud de las comunidades locales, los

> departamentos gubernamentales recientemente creados y las agencias para la reconstrucción y gestión de instituciones sociales, incluidos hospitales y orfanatos [...] Sin embargo, [...] estos compromisos, por su propia naturaleza, tienden a extenderse más en el tiempo que la mayoría de los proyectos de emergencia y recuperación [...] en muchos casos no estaba claro cuál era la estrategia de salida (p. 15).

Por último, el estudio de la pertinencia se complementa con una extensa discusión sobre la adecuación de las raciones. Esto incluye un análisis detallado de la composición de las raciones en el contexto de la economía alimentaria somalí. El análisis de la pertinencia/adecuación que se hace en esta evaluación es exhaustivo, puesto que estudia tanto cuestiones generales como específicas.

Fuente: WFP (2002), *Full Report of the Evaluation of PRRO Somalia 6073.00, Food Aid for Relief and Recovery in Somalia* (Rome: WFP).

3.2 Conectividad

Definición

La ***conectividad*** *se refiere a la necesidad de asegurar que las actividades de emergencia a corto plazo se lleven a cabo en un contexto que tenga en cuenta tanto los problemas relacionados como los del largo plazo.*

Explicación de la definición

La conectividad es una adaptación del concepto de sostenibilidad: la idea de que las intervenciones deberían contribuir a la consecución de objetivos a largo plazo y, con el tiempo, ser gestionadas sin ayuda del donante. Aunque suela aceptarse que la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo están estrechamente relacionados, y que la acción humanitaria debería establecer un marco para la recuperación, no existe actualmente consenso sobre hasta qué punto la acción humanitaria debería contribuir o no a paliar necesidades de más largo plazo. El hecho de que durante las emergencias complejas se den pocas actividades de desarrollo, o de que en los desastres naturales, los principales interesados queden semipermanentemente prisioneros de la fase de emergencia, hace que la sostenibilidad sea difícil de alcanzar. Por ello las EAH deben priorizar la conectividad entre la acción humanitaria, la reconstrucción y el desarrollo.

Los evaluadores deberían centrarse en estudiar si se han establecido los enlaces necesarios entre las fases de emergencia y reconstrucción; deberían preguntarse, por ejemplo, si existe una estrategia cabal de salida con plazos, reparto de responsabilidades y descripción detallada de cómo se va a hacer el traspaso a las agencias de desarrollo o a los departamentos gubernamentales, y si hay suficientes fondos disponibles para financiar la situación tras la emergencia. La evaluación de la conectividad suele estar íntimamente relacionada con la evaluación del impacto, ya que ambos conceptos consideran las consecuencias a largo plazo. En términos de la cadena de resultados del enfoque del marco lógico, la evaluación de la conectividad cubrirá principalmente los vínculos entre el producto obtenido y los resultados esperados. La columna correspondiente a hipótesis debería incluir información sobre los riesgos relacionados con la conectividad.

Cuestiones que hay que tener en cuenta

Los evaluadores deberían prestar especial atención a **cómo se han gastado comparativamente los fondos en la fase de emergencia y en la fase de reconstrucción.** Con frecuencia, la mayor parte de los fondos destinados a la ayuda humanitaria se suelen emplear en actividades de reconstrucción, en lugar de emplearse en actividades de emergencia (ALNAP, 2002). Las actividades de reconstrucción deberían evaluarse en función de indicadores apropiados, que no siempre son necesariamente los mismos que se utilizan para evaluar las actividades de emergencia (como, por ejemplo, el número de personas alimentadas o de vidas salvadas). A la hora de hacerlo, sin embargo, los evaluadores podrían encontrarse con dificultades derivadas de la existencia de informes financieros inadecuados o de una mala formulación de los objetivos en los documentos de planificación, que no siempre son suficientemente claros.

Conectividad y partenariado: La acción humanitaria tiende a promover la conectividad de manera más eficiente allí donde ya existen acuerdos de asociación en el ámbito del desarrollo, en particular entre ONG nacionales e internacionales. Los evaluadores deberían analizar la naturaleza de las alianzas que promueven la conectividad; por ejemplo, deberían estudiar cómo surgieron y qué apoyos recibieron, para que otros puedan aprender de esta experiencia.

Las evaluaciones deberían estudiar **en qué medida se están apoyando y desarrollando las capacidades locales.** El desarrollo y el apoyo de las capacidades son fundamentales para asegurar que los frutos de las intervenciones no se pierdan. Por ejemplo, algunas evaluaciones señalan que el fortalecimiento de las capacidades de los comités de agua para gestionar las

infraestructuras de agua puede ser un reto demasiado grande en la fase de emergencia (véase el ejemplo de buenas prácticas de ECHO, más adelante, y ALNAP, 2002). Las evaluaciones deberían también examinar en qué medida las intervenciones suponen un apoyo a los medios de vida de las poblaciones afectadas o si, por el contrario, los trastornan, pues esto tendrá un impacto muy significativo en los resultados a largo plazo. También deberían analizar hasta qué punto la capacidad del gobierno, de la sociedad civil y de otros actores asociados se ve reforzada en diferentes ámbitos como consecuencia de la intervención. La investigación de ALNAP (2004) ha demostrado que la capacidad local y la calidad del personal local es uno de los factores clave en cuanto al logro o el fracaso de las intervenciones.

Mensajes clave

- Los programas de emergencia a gran escala pueden conseguir un gran impacto a largo plazo; por ejemplo, sobre las estructuras locales de poder, las capacidades del gobierno, la igualdad de género o el medioambiente.

- Los evaluadores deberían determinar si los fondos se han utilizado para la emergencia o para la reconstrucción, y evaluar en consecuencia.

- Al evaluar la conectividad, los evaluadores deberían prestar especial atención a los factores institucionales, sobre todo a la existencia de alianzas sólidas, y establecer en qué medida se fortalecen y desarrollan las capacidades locales y nacionales.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la conectividad 1

Evaluación de los Planes Globales de ECHO

Antecedentes

El *Manual for the Evaluation of Humanitarian Aid de ECHO* exige que se evalúe la conectividad –lo que ECHO llama *viabilidad*– en las evaluaciones que encarga. El vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (abreviado como LRRD en inglés o VARD en español), o asegurar la conectividad, suele ser un tema central en las evaluaciones de operaciones financiadas por ECHO. El manual establece: «La ayuda humanitaria debe desarrollar las capacidades locales fortaleciendo los mecanismos de respuesta

y las instituciones. La filosofía básica es que deben darse todos los pasos necesarios para impedir que los beneficiarios de la ayuda humanitaria dependan de ella, y que la autosuficiencia sea la meta a alcanzar» (ECHO, 1999: p.12). Entre las evaluaciones de ECHO encontramos dos ejemplos de buenas prácticas relativas a la evaluación de la conectividad.

Evaluación de la conectividad

En la evaluación del Plan Global de ECHO en Angola, se incluye un informe sobre tres operaciones de agua y saneamiento ejecutadas por diversas ONG. La evaluación señala sucintamente que, aunque en cada caso las intervenciones de agua alcanzasen sus objetivos a corto plazo, era improbable que contribuyeran a un desarrollo a más largo plazo. Con relación a una de estas operaciones, la evaluación señala:

> La mejor forma de clasificar este proyecto es diciendo que se trata de un programa de recuperación de emergencia de éxito [...] Sin embargo, no garantiza un impacto duradero en lo que se refiere al suministro de agua, puesto que el proyecto no desarrolló ninguna estrategia a largo plazo para el mantenimiento de las bombas de agua [...] la experiencia en otros países demuestra que el mantenimiento de las bombas de agua manuales es un factor esencial en cualquier estrategia de suministro de agua en el ámbito rural. No es realista esperar que las bombas manuales recientemente introducidas en el marco de un proyecto de emergencia sobrevivan mucho al paso del tiempo, una vez finalizado el proyecto, aun cuando se imparta formación y se hayan suministrado piezas de repuesto (ECHO, 2001a: p. 13).

La conectividad puede ser especialmente un problema en el sector del agua, en donde ha quedado frecuentemente demostrado que es muy difícil implantar soluciones para la gestión del agua a largo plazo (ALNAP, 2002).

La evaluación del apoyo prestado por ECHO al sector sanitario en Centroamérica llega a conclusiones similares, en este caso con relación a instituciones insostenibles. Esta evaluación plantea cuestiones relevantes sobre la medida en que una intervención de emergencia puede realmente contribuir al desarrollo a largo plazo (cuestiones que normalmente están siempre, como es lógico, en la mente de los evaluadores), y sobre el solapamiento entre la emergencia y la rehabilitación. En ella se señala que «Alrededor del 90 % de las personas entrevistadas confesaron que casi todos los programas de salud financiados por ECHO se irían al traste cuando se acabara la ayuda de las ONG» (ECHO, 2001b, p. 10). El informe subraya el problema de la falta de conexión entre ECHO y los departamentos de

desarrollo de la Comisión Europea, hecho que se menciona en muchas evaluaciones de ECHO (ALNAP 2001).

Fuentes: ECHO (2001a): *Evaluation of ECHO's Global Plan 2000-Angola. Evaluation Report 305* (Brussels: ECHO); ECHO (2001b): *Central America. Hurricane Mitch Global Plans 1998 and 1999. Health Sector-2. Evaluation Report 300.* (Brussels: ECHO).

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la conectividad 2

Evaluación de la convocatoria para solicitud de fondos realizada por DEC para el terremoto de la India

Antecedentes

La evaluación del Disasters Emergency Committee (DEC) sobre las intervenciones de las ONG británicas a raíz del terremoto de Gujarat en enero de 2001 es un informe excepcionalmente exhaustivo, producto de la colaboración de ocho especialistas de tres organizaciones con base en la India y en el Reino Unido, y de tres visitas realizadas por los miembros del equipo británico entre marzo y octubre de 2001. La evaluación utilizó el Código de Conducta de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en respuesta a los desastres como valores de referencia e incluyó también una encuesta a 2.300 personas de 50 pueblos distintos.

Evaluación de la conectividad

Esta evaluación ilustra cómo debe analizarse la conectividad desde un punto de vista macro y micro, partiendo del nivel de las instituciones de ámbito nacional hasta llegar a los medios de vida locales. La evaluación estudia la cuestión clave del tiempo, y observa cómo muy pocas organizaciones revisaron su estrategia en el momento crucial de la transición entre la emergencia y la reconstrucción. Analiza también la calidad de las alianzas entre ONG internacionales y locales, el papel clave desempeñado por las buenas asociaciones y las capacidades locales en las intervenciones que tuvieron éxito, y si las organizaciones optaron por trabajar con personal expatriado o local.

En general, la evaluación concluye que las ONG que intervinieron directamente después del terremoto hubieran hecho mejor en utilizar sus

recursos para presionar a las diferentes instancias gubernamentales a fin de que liberaran recursos para los grupos más vulnerables, pues dado el contexto político, era muy probable que la ayuda de las ONG, más que sustituir, replicara lo que el gobierno habría hecho de todas formas. Así, se perdió la oportunidad de estimular un cambio social a través de la sensibilización de las autoridades. En este caso, el estudio de la conectividad se centró, por tanto, no en el fortalecimiento de las capacidades locales, sino en el vínculo entre los actores externos e internos.

En cuanto a las intervenciones en particular, la evaluación analiza detalladamente el apoyo a la rehabilitación y a los medios de vida locales. Desde el punto de vista del impacto de la conectividad sobre las poblaciones afectadas, el área de apoyo a los medios de vida/resistencia es una cuestión clave que a menudo tiende a olvidarse en la EAH. Con respecto a la captación de agua, la evaluación analiza la disyuntiva entre velocidad o calidad, esto es, entre construir el mayor número posible de estructuras de control de agua o asegurar la mayor movilización de personas dentro de una comunidad. Con respecto al sector de la vivienda, la evaluación analiza la conexión entre cobijo y sustento, y trata de averiguar si la estrategia de reconstrucción de viviendas adoptada por cada una de las ONG era susceptible de traducirse en soluciones sostenibles para la población afectada.

Fuente: DEC (2002): *Independent Evaluation of Expenditure of DEC India Earthquake Appeal Funds* (London: Disasters Emergency Committee).

3.3 Coherencia[7]

Definición

Necesidad de evaluar las políticas de seguridad, desarrollo, comercio y militares así como las humanitarias, para asegurar que haya consistencia y, en concreto, que todas las políticas tengan en cuenta las cuestiones humanitarias y los derechos humanos.

Explicación de la definición

La evaluación de la coherencia debe centrarse en el grado en que las políticas de intervención de los diferentes actores son complementarias o contradictorias. Incluye todo tipo de políticas, como por ejemplo, la promoción de igualdad de género, la participación o la protección medioambiental.

La coherencia se convierte en un tema importante a evaluar cuando la política es la que promueve la emergencia humanitaria o su continuidad, y cuando en la misma emergencia se ven implicados actores civiles y militares (por ejemplo, cuando los militares prohíben a los actores humanitarios acceder a determinadas zonas por razones de seguridad). La coherencia está volviéndose especialmente importante teniendo en cuenta los recientes vínculos entre los actores humanitarios y militares en Kosovo, Afganistán e Irak. La coherencia también puede analizarse exclusivamente en el ámbito humanitario –para comprobar si todos los actores, incluidos los gobiernos, la ONU, los donantes, la sociedad civil y el sector privado están trabajando para alcanzar los mismos objetivos.

Tal y como se desprende de la definición, la evaluación de la coherencia debe tener en cuenta todo lo que tenga que ver con el espacio humanitario, incluida la protección. Por ejemplo, se ha dado el caso de que una agencia de la ONU

---

[7] Algunos miembros integrantes del equipo que realizó las pruebas piloto de esta guía pensaron que la coherencia no debería considerarse como un criterio en sí mismo, sino que debería incluirse en la coordinación. Otros opinaron que solicitar a los evaluadores una evaluación de la respuesta humanitaria utilizando este criterio era demasiado pedir y que se debería realizar una nueva definición basándose en las políticas de intervención de la o las agencias que fuesen evaluadas como punto de partida para realizar dicha evaluación. Se han integrado en esta sección las dificultades para evaluar la coherencia.

promovía el retorno de los refugiados a sus países de origen, mientras que otra se oponía a ello (CAD-OCDE, 1999). Otro ejemplo sería la coherencia entre las políticas de importación gubernamentales y las distribuciones de ayuda alimentaria tras las inundaciones de Bangladesh para estabilizar los precios del arroz (Beck, 2005). Las evaluaciones deben tratar de averiguar si los actores han enfocado la cuestión de la protección de forma coherente y si la política de intervención del programa ha cubierto las necesidades de protección de los beneficiarios.

La coherencia es uno de los criterios del CAD más difíciles de poner en práctica (ALNAP, 2003). A menudo se confunde con el concepto de *coordinación*; además, la mayoría de las EAH no tiene en cuenta la política de intervención de la agencia evaluada y menos aún las políticas de varias agencias a la vez. Puede que la consideración de este criterio sea menos relevante en el caso de la coherencia de las agencias únicas, o de evaluaciones de proyectos individuales, pero si una evaluación decide no tener en cuenta estas políticas como puntos de referencia para medir los resultados, debería dejar claras las razones para no hacerlo.[8] La evaluación de la coherencia debería complementar la de la coordinación. Mientras que la evaluación de la coherencia se centra en cuestiones de política, la evaluación de la coordinación se centra en cuestiones operacionales. Para más información sobre coordinación, véase bajo el concepto de eficiencia, más adelante en la Sección 3.6.

En relación al enfoque del marco lógico, la coherencia se trata en términos de resultados, es decir, en los resultados intermedios o a largo plazo de las diferentes contribuciones proporcionadas por los actores de la acción humanitaria.

Cuestiones que hay que tener en cuenta

Los responsables de evaluación deben garantizar que los equipos de evaluación tengan la capacidad y los recursos necesarios para evaluar la coherencia, en concreto especialistas en análisis de políticas o en evaluación de las relaciones cívico-militares. También deberían ser capaces de vivir con las consecuencias de haber evaluado la coherencia, ya que de todos los criterios del CAD es el más «político», al centrase en cuestiones de política más generales. El ejemplo más reciente y notable es la evaluación de la emergencia de los Grandes Lagos en 1994, en donde los contingentes militares fueron obligados a abandonar Ruanda durante la crisis, a pesar de las pruebas

[8] Para más información sobre coherencia, véase Macrae y Leader (2000).

que indicaban que un rápido despliegue de tropas hubiera podido impedir muchos de los asesinatos que se cometieron y la consiguiente entrada masiva de refugiados en Zaire,[9] que condujo a una respuesta humanitaria masiva (CAD-OCDE, 1999). Las ramificaciones políticas de los resultados de la evaluación tuvieron una amplia repercusión, incluso en las instancias más altas de la ONU y en varios gobiernos.

Recientemente las fuerzas militares se han ido implicando cada vez más en la ayuda humanitaria, en algunos casos prestando apoyo a las agencias humanitarias o suministrando ayuda directamente, y cabe esperar que esta siga siendo la tendencia. Los límites aceptables de colaboración entre los actores humanitarios y las fuerzas armadas, y el papel que cada uno debería desempeñar son todavía muy debatidos.[10] Barry y Jefferys (2002) sostienen que el mandato principal de los militares es favorecer la seguridad y proteger a los civiles, mientras que las agencias humanitarias tienen el mandato de ejecutar la ayuda humanitaria de forma imparcial, y que por tanto ambas actividades deberían mantenerse separadas. Desde esta perspectiva, la *ausencia* de coherencia sería preferible. Debido a la mayor implicación de los militares, los evaluadores deberían prestar especial atención a los mandatos, las agendas y los principios de los diferentes actores, así como evaluar el grado en que estos mandatos se contradicen o complementan.

Mensajes clave

- Puede que la evaluación de la coherencia sea el criterio del CAD más difícil de evaluar, sobre todo en el caso de las evaluaciones de una sola agencia o un solo proyecto

- La evaluación de la coherencia es especialmente importante cuando varios actores están implicados en la respuesta, ya que puede que sus mandatos e intereses estén en conflicto.

- Con respecto a la coherencia, las preguntas clave a plantearse son: ¿por qué ha habido o no coherencia?, ¿cuáles han sido los factores políticos concretos que han determinado la existencia o inexistencia de coherencia?, y ¿debería haber coherencia en cualquier caso?

---

[9] Actualmente Republica Democrática del Congo (N. del T.)

[10] Para más detalles, véase IASC (2004) (http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/DPAL-62GCWL/$FILE/ocha-civmil-28jun.pdf?OpenElement) y el Capítulo 1 de ALNAP (2004).

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la coherencia[11]

Kosovo: Evaluación del Programa de Preparación y Respuesta ante Emergencias del ACNUR

Antecedentes

La respuesta internacional al conflicto de Kosovo en 1999 está considerada como una de las de mayor escala desde el punto de vista de los recursos utilizados. Esto, a su vez, dio lugar a numerosos informes de evaluación. El eje central y la calidad de estos informes constituyen a su vez el centro de atención del *Annual Review 2001* de ALNAP. Como se señala en su informe anual, la coherencia es una de las cuestiones más importantes en la evaluación del conflicto de Kosovo y puede que haya sido negativa para el bienestar de gran parte de las personas afectadas por la crisis:

> Lo que diferencia, en particular, a esta acción humanitaria de otras es la medida en que está sometida a los dilemas y las paradojas que se derivan de la implicación de la OTAN en ella, especialmente porque los gobiernos que estaban enviando bombarderos estaban al mismo tiempo financiando proyectos de ayuda humanitaria. Tanto los programas como las evaluaciones reconocen que la implicación de la OTAN en el desarrollo de la secuencia de los acontecimientos fue enorme y decisiva. (ALNAP 2001: p. 72)

Dado el significativo papel desempeñado por la OTAN, tanto desde el punto de vista militar como humanitario (como, por ejemplo, la construcción de campos de refugiados), habría cabido esperar que los informes de evaluación se centraran en la cuestión de la coherencia, especialmente cuando se estaba bombardeando sin autorización de la ONU. En realidad, muy pocas de las evaluaciones realizadas analizaron la coherencia de forma fiable o analítica. Una de las razones podría ser que la mayoría de las evaluaciones de Kosovo eran de agencias únicas. Una evaluación global del sistema hubiese podido generar más atención a la coherencia.

[11] Tan solo hemos encontrado un ejemplo de buenas prácticas de evaluación de la coherencia en la Base de Datos de Informes de Evaluación del sitio internet de ALNAP

Evaluación de la coherencia

La evaluación de la respuesta de ACNUR es una de las excepciones en cuanto al análisis sistemático de la coherencia. Esta dedica un capítulo entero a analizar las relaciones de ACNUR con los militares; en él esboza de qué forma la cooperación de ACNUR con la OTAN en Kosovo dio como resultado la evacuación de la agencia, dado que la OTAN era parte interesada en un conflicto no autorizado por el Consejo de Seguridad de la ONU. A continuación, analiza la relación OTAN-ACNUR desde el punto de vista político a través de las formas visibles y concretas de dicha cooperación. La evaluación también examina la coherencia de dicha política con respecto a la protección de los refugiados.

El Alto Comisionado para los Refugiados y el Secretario General de la OTAN acordaron cooperar en el área logística (operaciones de transporte aéreo, descarga y almacenamiento de la ayuda), en la construcción de campos de refugiados (ACNUR actuó como mediador ante los estados miembros para que acogieran en sus países de origen a algunos refugiados procedentes de la Antigua República Yugoslava de Macedonia) y en la ayuda para el transporte de dichos refugiados a terceros países. El informe analiza las implicaciones políticas de la cooperación en cada una de estas áreas desde la perspectiva de ambas partes.

La evaluación también se ocupa de una de las cuestiones clave sobre la evaluación de la coherencia, a saber: en qué medida se mantiene la línea divisoria entre lo militar y lo humanitario. En el caso de Kosovo, esta línea era borrosa, con algunas consecuencias negativas para los refugiados. Por ejemplo, algunos campos quedaban demasiado cerca del frente de guerra. De este modo, se ilustra de nuevo que la coherencia no siempre es preferible o produce resultados positivos. La evaluación también trata las implicaciones a largo plazo de la cooperación militar-humanitaria con respecto al trabajo del ACNUR; parece que una de las implicaciones es la necesidad de que las organizaciones humanitarias tengan una política más clara sobre la forma en que se debería constituir dicha relación.

Fuente: UNHCR (2000): *The Kosovo Refugee Crisis: an Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response*. (Geneva: UNHCR).

3.4 Cobertura

Definición

Necesidad de llegar a la mayor población posible que se enfrente a un riesgo de muerte, dondequiera que esté.[12].

Explicación de la definición

Evaluar la cobertura significa establecer quiénes han sido los receptores de la acción humanitaria y por qué. Una vez establecido por qué la acción alcanza a unos grupos y no a otros, la pregunta que nos debemos plantear es: «¿Cuáles han sido las razones primordiales por las que la intervención proporcionó, o no, ayuda y protección a los principales grupos de población, adecuadas a sus necesidades?». El Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las ONG aplicable a respuestas de emergencia frente a desastres no deja lugar a dudas de quiénes deberían recibir ayuda (véase Cuadro 3). La cobertura está íntimamente relacionada con la eficiencia, como las declaraciones objetivas de la acción humanitaria, que se evalúan en referencia a la eficacia, indicando a menudo el número o el porcentaje de población cubierta.

La evaluación se realiza normalmente en tres niveles:

1 A escala internacional, estableciendo si los recursos suministrados durante una emergencia son adecuados en comparación con otras emergencias. Las evaluaciones podrían dedicar más tiempo a estudiarlo. Un buen ejemplo de ello es el de DEC (2000), que analiza esta cuestión con respecto al conflicto de Kosovo.

2 A escala nacional o regional, determinando si la ayuda se suministró de acuerdo a las necesidades de cada área en particular, y por qué o por qué no fue así.

---

[12] Los evaluadores que han participado en las pruebas piloto de esta guía mantuvieron opiniones enfrentadas en cuanto a si la cobertura debería considerarse un criterio aparte o si debería incluirse en el criterio de *eficiencia*. De acuerdo con CAD-OCDE (1999), se ha incluido como un criterio aparte.

A escala local (en pueblos, barrios, comunidades y/o campos de refugiados), averiguando quién ha recibido la ayuda y por qué. La información en este nivel debería desglosarse por categorías sociales, tales como grupo socioeconómico, sexo, edad y grupo étnico.

Tanto a escala regional como local, los evaluadores deben evaluar el **sesgo de inclusión** de determinados grupos, es decir, por qué se ha proporcionado ayuda a grupos que no deberían haber sido incluidos (desagregados por sexo, grupo socioeconómico y grupo étnico), así como el alcance del **sesgo de exclusión** de determinados grupos, es decir, la exclusión de grupos que deberían haber recibido ayuda y que sin embargo no la han recibido (desagregados por sexo, grupo socioeconómico y grupo étnico).

Evaluar si se han cubierto las necesidades de protección es un elemento clave en la evaluación de la cobertura. Los evaluadores deberán preguntarse si aquellos que necesitaban protección la han recibido. Aun cuando las cuestiones relativas a la protección no constituyeran una parte esencial de la intervención, los evaluadores deberían evaluar, a pesar de todo, si estas cuestiones tendrían que haber sido incluidas en la planificación. Véase el ejemplo de buenas prácticas de Danida a continuación.[13]

Cuadro 3. Código de Conducta de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG y cobertura

La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios, ni por ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades. Siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en un cálculo minucioso de las necesidades de las víctimas de las catástrofes y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente. En la totalidad de nuestros programas reflejaremos las consideraciones pertinentes respecto a la proporcionalidad. El sufrimiento humano debe aliviarse dondequiera que exista; la vida tiene tanto valor en una parte del país como en cualquier otra. Por consiguiente, la asistencia que prestemos estará en consonancia con el sufrimiento que se propone mitigar.

Fuente: http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp

[13] Según un reciente ensayo sobre evaluación de necesidades y de protección, estas deberían considerarse como el marco fundamental para el análisis en situaciones de conflicto, pero hoy por hoy no se dispone de herramientas adecuadas para llevar a cabo este tipo de evaluación (ODI, 2003).

Cuestiones que hay que tener en cuenta

Proporcionalidad. La prestación de ayuda en relación a la necesidad es un principio fundamental en la acción humanitaria (véase el Cuadro 3). La EAH debe evaluar si la ayuda se ha prestado de acuerdo con las necesidades en los tres niveles mencionados anteriormente: a nivel internacional, nacional y local. Esta es una característica esencial para utilizar correctamente el criterio de cobertura.

Diferencia de opiniones sobre qué es una necesidad. Qué es una *necesidad* y, por ende, a quién alcanza la acción humanitaria son cuestiones que a menudo vienen determinadas por la cultura. Las evaluaciones han puesto de manifiesto que existen opiniones divergentes sobre si la acción humanitaria debería cubrir a toda la población afectada o solo a los más vulnerables. Un buen ejemplo de ello es la ayuda alimentaria, que las agencias suelen dirigir a los más «vulnerables», pero que las comunidades receptoras suelen compartir de acuerdo con las normas culturales locales. (ALNAP, 2004, 2002). Los evaluadores tienen que ser conscientes de esta cuestión y establecer si los métodos de selección, a menudo impuestos por los gobiernos donantes, son apropiados desde el punto de vista de los principales beneficiarios. Un enfoque práctico es el de verificar los estándares de cobertura de la organización y evaluar en qué medida se han cumplido y cuál ha sido su pertinencia.

El informe de evaluación debería proporcionar una estimación de la **proporción de personas necesitadas** que han recibido ayuda, expresada en forma de porcentaje y no en números absolutos. En el pasado, los informes solían proporcionar números absolutos de beneficiarios, lo que impide hacerse una idea de cuál es la población total necesitada.

La situación de los desplazados internos (DI) podría requerir especial atención al evaluar la cobertura, ya que estos no están incluidos en el derecho internacional que protege a los refugiados, aunque muchos de ellos sean de los más necesitados. Un buen ejemplo de cómo debe analizarse la cobertura de los desplazados internos (DI) ha sido publicado recientemente por la agencia sueca de desarrollo internacional (Sida).[14]

En el enfoque del marco lógico, la cobertura suele incluirse en los resultados e indicadores relativos al número y tipo de personas afectadas seleccionadas

---

[14] Se realizó un estudio conjunto de desplazados internos en 10 países por parte de varias agencias en 2003/5; para más detalles, véase http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=3435&searchWords=internally%20displaced%20persons.

como beneficiarias de la ayuda. Los resultados deberían dejar claro a cuántos beneficiarios debe alcanzar la acción, así como los grupos particulares a los que se dirige. Términos como «grupos vulnerables» deberían desagregarse en categorías socioeconómicas y de género.

Mensajes clave

- Cuando se evalúa la cobertura es fundamental evaluar la proporcionalidad de la ayuda, es decir, saber si la ayuda proporcionada se ha ajustado a las necesidades.
- La cobertura viene a menudo determinada por factores políticos, y para comprender por qué algunos grupos han obtenido cobertura se debe realizar un análisis de dichos factores, en los cuales se incluyen habitualmente cuestiones de protección y de espacio humanitario.
- Las cuestiones relativas a la equidad son fundamentales cuando se analiza la cobertura de la ayuda. Esta debería tener en cuenta la equidad a través del análisis geográfico y de un desglose de los datos por categorías socioeconómicas relevantes, como por ejemplo la categoría de género, grupo socioeconómico, grupo étnico, edad y capacidades.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la cobertura 1

Evaluación de la Ayuda Humanitaria danesa a Sudán 1992–1998

Antecedentes

Esta evaluación analiza la ayuda danesa a Sudán, uno de los mayores receptores de la ayuda humanitaria de Dinamarca, durante el periodo 1992-1998. Siendo una de las numerosas evaluaciones sobre la ayuda humanitaria de este país por todo el mundo en los años noventa, esta evaluación se centra concretamente en la cobertura.

Evaluación de la cobertura

Esta evaluación se considera ejemplo de buenas prácticas porque se caracteriza por un análisis en profundidad de los aspectos políticos de la cobertura, incluyendo cuestiones de espacio humanitario, algo que está en disposición de hacer ya que cubre un periodo de varios años. Compara, de forma muy útil, intervenciones que

intentan dar respuesta a las necesidades inmediatas (por ejemplo, salud primaria y nutrición), en contraposición a problemas estructurales a largo plazo, tales como la marginalización y la explotación de las comunidades desplazadas. La evaluación considera a esta última como un factor clave a la hora de establecer el alcance de la cobertura. Asimismo incluye cierto número de áreas clave para la evaluación de la cobertura que podrían también ser utilizadas en otras evaluaciones:

- El contexto general, incluido el número de personas necesitadas y el suministro de recursos procedentes de la ayuda externa.
- Los fondos globales dedicados a Sudán.
- Los estándares de cobertura en Sudán; según establece la evaluación, las agencias los revisaron a la baja hasta muy por debajo de lo que puede considerarse como media, reduciendo así el número de personas supuestamente «necesitadas».
- Los niveles totales de la ayuda alimentaria suministrada, incluida una discusión detallada sobre el espacio humanitario y sobre cómo la inseguridad y los obstáculos políticos han limitado el suministro de ayuda.
- La contribución de Danida a la ampliación del espacio humanitario.
- La evaluación de la cobertura desagregada por grupos étnicos.
- La evaluación de la cobertura de los desplazados internos, incluyendo un análisis de por qué este grupo no está cubierto en algunos casos.

Fuente: DANIDA (1999) *Evaluation of Danish Humanitarian Assistance 1992–1998: Volume 7, Sudan*. Copenhagen: DANIDA.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la cobertura 2

Evaluación del PMA sobre la Ayuda Alimentaria de Emergencia y Recuperación en los Grandes Lagos

Antecedentes

El propósito de este informe era rendir cuentas al Comité Ejecutivo del PMA y evaluar la utilidad de la operación de ayuda prolongada y rehabilitación (PRRO en sus siglas inglesas) como mecanismo e instrumento de programación en los Grandes Lagos, y como herramienta efectiva para apoyar las actividades de

emergencia y de recuperación en la región. El equipo de evaluación lo componían cuatro expatriados, un miembro del PMA y tres consultores, que visitaron la región durante cinco semanas a comienzos de 2002. La PRRO de los Grandes Lagos en el momento de la evaluación era la mayor operación del PMA, pues pretendía dar cobertura a 1,12 millones de personas anualmente con un presupuesto total estimado de 437 millones de dólares. Teniendo en cuenta la dimensión del programa y su carácter regional, la evaluación de la cobertura constituía un reto considerable. Más aún por la ausencia de datos tan típica en este tipo de evaluaciones (p. 17): «A la misión de evaluación le costó mucho trabajo y esfuerzo encontrar datos sobre distribuciones de cada alimento, sobre beneficiarios, así como comparar los resultados y los avances respecto a lo que se había aprobado inicialmente».

Evaluación de la cobertura

En los términos de referencia de la evaluación se incluye un conjunto de preguntas útiles con relación a la consecución de objetivos y a la evaluación. La consecución de objetivos es analizada de forma exhaustiva desde una perspectiva geográfica, política, comunitaria e intrafamiliar. La evaluación resalta:

- Las dificultades políticas que entraña trabajar con refugiados en la región y cómo afecta a la cobertura; por ejemplo, el gobierno de Tanzania no estaba dispuesto a aceptar que se redujeran oficialmente las raciones generales en beneficio de los refugiados de Burundi y de la República Democrática del Congo.

- El impacto de las preocupaciones sobre la seguridad y de las restricciones de movimiento, que impidieron acceder a algunas de las áreas geográficas más problemáticas, como, por ejemplo, algunas zonas de Burundi.

- La forma en que la PRRO ha modificado su enfoque y pasa de querer generalizar la ayuda a limitarla a una población destinataria más definida perteneciente a determinadas zonas de la región.

- La selección de beneficiarios entre grupos con distintos niveles de ingresos económicos en los campos de refugiados.

- La selección de beneficiarios entre los refugiados que se encuentran fuera del campamento, una población que en otras evaluaciones podría haber sido omitida.

- El listado de compromisos adquiridos por el PMA, relativos a la igualdad de género, que incluye información desagregada sobre la distribución de ayuda

alimentaria por sexos y los esfuerzos realizados para cerrar la brecha de género con relación a la distribución de la ayuda alimentaria y a la educación.

- La necesidad de que haya directrices prácticas para seleccionar a las familias más vulnerables de cara al reparto de raciones mayores generalizadas.

El informe también resalta la difícil cuestión cultural que entraña querer individualizar la ayuda (p. 20): «Querer alcanzar a los más vulnerables de una familia o de una comunidad en una cultura para la cual el compartir es la norma puede, de hecho, poner en riesgo la vida de ese individuo cuando hay escasez de alimentos y/o de otros recursos».

Fuente: WFP (2002) *Full Report of the Evaluation of the Great Lakes PRRO 6077 and PRRO 6077/1 Food Aid for Relief and Recovery in the Great Lakes Region*. Rome: WFP.

3.5 Eficiencia

Definición

*La **eficiencia** mide los resultados –cualitativos y cuantitativos– obtenidos como resultado de los insumos utilizados. En general, requiere la comparación de un enfoque alternativo para comprobar si se ha utilizado el método más eficiente.*

Explicación de la definición

La eficiencia mide de qué modo se transforman económicamente los insumos (normalmente recursos financieros, humanos, técnicos y materiales) en productos. La evaluación de la eficiencia tiende a empezar con datos financieros y debería tener en cuenta la urgencia de las necesidades de la población afectada previamente identificadas.

Para saber si la intervención se ha ejecutado de la manera más eficiente posible, se debe comparar con otras alternativas (por ejemplo, suministrar agua potable mediante la canalización en lugar de hacerlo a través de camiones cisterna, o suministrar la ayuda por tierra en lugar de por aire, o proporcionar raciones alimenticias culturalmente aceptables y, por tanto, probablemente más acordes a las necesidades de la población afectada). La eficiencia se articula con otros criterios, como el de la adecuación de la intervención alternativa seleccionada y la eficacia (véanse, a continuación, los dos ejemplos de buenas prácticas).

Cuestiones que hay que tener en cuenta

Las prioridades políticas de los gobiernos y de las agencias pueden provocar que las intervenciones sean ineficientes. Por ejemplo, puede que el gobierno receptor de la ayuda no quiera canalizar el agua para suministrarla a los refugiados con el fin de impedir que se queden en su territorio; o puede que un donante quiera utilizar el avión como medio de transporte para hacer llegar la ayuda al país receptor porque este medio le dé mayor notoriedad ante los medios de comunicación. Los evaluadores deben, por tanto, tener en cuenta los factores políticos; estos factores suelen determinar que una intervención sea eficiente o no.

¿Cuál es la procedencia de los insumos? Una parte de la evaluación de la eficiencia investiga si las mercancías o los insumos se adquirieron de la forma más eficiente posible con relación a su procedencia. Una pregunta clave es si los insumos fueron adquiridos localmente o se importaron. Por ejemplo, una evaluación de las intervenciones realizadas en Timor Oriental constata que los suministros procedían de Ginebra, en lugar de Darwin, lo que hubiera resultado más eficiente. Otra pregunta relacionada sería si se buscaron proveedores locales.

Algunas cuestiones financieras que hay que tener en cuenta son: el coste total de la intervención desagregado por sector; los costes de los insumos, diferenciando si fueron adquiridos localmente o en el extranjero; los costes de transporte desglosados por sector y forma de transporte; los costes de personal, diferenciando el personal local del expatriado; y los costes administrativos, en forma de porcentaje sobre el coste total de la intervención. Puede que la evaluación de la eficiencia requiera la inclusión, en el equipo de evaluación, de una persona con experiencia económica o contable.

La eficiencia se corresponde esencialmente con las columnas o filas de insumos y producto del enfoque del marco lógico. En algunos casos, la información financiera se incluye en los insumos, favoreciendo así la evaluación de la eficiencia.[15]

Mensajes Clave

- Dado que muchas intervenciones humanitarias suponen el suministro de grandes cantidades de insumos materiales, el análisis de la eficiencia es importante para asegurarse de que los recursos se han utilizado adecuadamente, y así mismo tiene el potencial de poner de manifiesto una utilización más efectiva de los recursos.

---

[15] Para más información, incluyendo recursos que se pueden descargar de la red, véase http://www.mango.org.uk/guide/section.aspx?ID=5.

- Como con los demás criterios del CAD, una pregunta clave es por qué la intervención alcanzó ese grado de eficiencia, por ejemplo, con respecto a la planificación, a los conocimientos logísticos del personal o a las políticas de compras. Con ello se asegurará un equilibrio entre lecciones aprendidas y rendición de cuentas.

- Las prisas por responder a una crisis por razones políticas o de imagen y la inadecuada identificación subsiguiente de necesidades a menudo ha significado que se suministren los recursos de forma poco eficiente. El papel de los evaluadores consiste en sacar a la luz estas malas prácticas y resaltar cuáles son las buenas y cómo podrían reproducirse.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la eficiencia 1

Evaluación de la convocatoria para la solicitud de fondos realizada por DEC para las inundaciones en Mozambique

Antecedentes

La evaluación realizada por el DEC sobre su intervención en Mozambique tras las inundaciones del 2000 estudia con gran atención la respuesta humanitaria de las agencias del DEC para informar al público británico sobre cómo y dónde se emplearon sus fondos, e identificar buenas prácticas de cara a futuras operaciones de emergencia. El método utilizado en la evaluación incluye numerosas entrevistas, investigación sobre el contexto y visitas al terreno, y una detallada encuesta sobre los beneficiarios.

Evaluación de la eficiencia

El capítulo dedicado a la eficiencia contiene muchos de los elementos clave para su evaluación, entre los cuales se incluye un análisis de:

- La utilización de recursos militares por parte de las agencias del DEC, evaluada en términos de ausencia de colaboración respecto a la utilización de helicópteros militares para identificar las necesidades; los elevados costes derivados de la utilización de las fuerzas militares occidentales para la ayuda humanitaria, en comparación con la utilización de medios comerciales; y los costes comparativos de la fuerza aérea británica, el ejército de EE. UU. y las

fuerzas armadas sudafricanas (el informe constata que las operaciones militares consumieron gran parte de los fondos disponibles, lo que limitó la financiación posterior de proyectos de las ONG).

- Los efectos sobre la eficiencia de un mercado de servicios subdesarrollado; por ejemplo, aunque la subcontratación de empresas nacionales para las tareas de maquinaria pesada, como la reparación de carreteras, evitase realizar grandes inversiones de capital, se observó que las empresas subcontratadas por las agencias del DEC a menudo fracasaron por no poder cumplir con sus obligaciones en los plazos establecidos

- La eficiencia de la respuesta alternativa seleccionada, esto es, intervenir directamente a través de programas operativos, trabajando con socios locales, o a través de una red internacional de miembros asociados. La evaluación comprobó que la composición del personal había sido un factor más determinante que la propia elección de la respuesta desde el punto de vista de la eficiencia (esta área podría haberse considerado bajo el criterio de adecuación).

- Si para las agencias resultó ser más eficiente preparar su intervención con la capacidad existente localmente en el país o mediante personal extranjero.

- Si las agencias que tenían socios locales fueron más eficientes que aquellas que no los tenían.

- De qué modo la inversión previa, en preparación para respuesta ante desastres, contribuyó a una respuesta más eficiente.

- La eficiencia de los sistemas contables.

Se intentó comparar el coste de los insumos utilizados por diversas agencias, por ejemplo, el de los *kits* de emergencia, pero resultó imposible a causa de la diversidad de los artículos suministrados y de los canales de transporte utilizados. En su lugar, la evaluación se basó en las implicaciones relativas al coste de las prácticas generalmente utilizadas, como, por ejemplo los costes de almacenamiento y de transporte.

Además, la evaluación incluye un desglose del gasto de los fondos por sector; y para cada agencia del DEC, se desglosó por suministros y materiales, personal contratado y no contratado, y costes de gestión.

Fuente: DEC (2001) *Independent Evaluation of DEC Mozambique Floods Appeal Funds: March 2000 – December 2000*. London: DEC.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la eficiencia 2

Evaluación del proyecto de leña en Dadaab, Kenia, realizada por ACNUR

Antecedentes

Se trata de una evaluación exhaustiva y muy meditada de un programa de ACNUR que se inició en 1997, principalmente como respuesta a las violaciones y la violencia sufridas por mujeres y niñas, y subsidiariamente para rehabilitar el medioambiente y reducir los conflictos entre los refugiados y las comunidades locales por la obtención de recursos. Como en muchas otras situaciones referentes a refugiados, la población somalí refugiada en los campamentos gestionados por ACNUR se encuentra sujeta a un desarraigo prolongado, que ya duraba una década cuando la evaluación se llevó a cabo. De forma excepcional, esta evaluación analiza en profundidad cuestiones institucionales, socioeconómicas y medioambientales, relacionando estas tres áreas entre sí. El método utilizado incluye estudio de documentos, entrevistas con personal clave y entrevistas a los beneficiarios. La discusión sobre la eficiencia se relaciona con la eficacia y el impacto de la intervención en relación a los cambios resultantes en el entorno local.

Evaluación de la eficiencia

La evaluación incluye una larga discusión sobre los costes del programa de leña con relación a otros usos alternativos de los fondos disponibles (pp. 99-110). En primer lugar, la evaluación describe cómo se vio dificultada por falta de datos financieros precisos: «Al equipo consultor le ha sido muy difícil establecer los costes reales del suministro de leña y, por ende, calcular los costes por persona, los costes mensuales o los costes por tonelada de leña suministrada» (p. 100). Es importante que las evaluaciones dejen claro las dificultadas con las que se han encontrado. La evaluación pasa luego a analizar áreas clave desde el punto de vista de la eficiencia:

- El coste del proyecto de leña comparado con el de la recogida de leña por los propios refugiados y el de los sistemas comerciales de suministro existentes.

- El coste del suministro de leña con relación a otros gastos en concepto de ayuda a los refugiados de Dadaab.

- Los costes de suministro de leña en comparación con otras alternativas para la reducción de la violencia de género, por ejemplo, aumento del número de patrullas policiales dentro y alrededor de los campamentos, una mejor formación y sensibilización de la policía, mejora del vallado de los campamentos, identificación de las zonas propensas a la delincuencia y mejora del alumbrado (se estudia detalladamente cada una de estas opciones y sus respectivos costes).

- Formas alternativas de reducir las salidas para recoger leña, por ejemplo, mejora de los hornos, de las cocinas comunitarias y de la gestión del fuego.

Como resultado de este análisis, la evaluación recomienda alternativas más eficientes, igualmente capaces de reducir el número de violaciones, la violencia sexual y la de género.

Fuente: UNHCR (2001) *Evaluation of the Dadaab Firewood Project, Kenya*. Geneva: UNHCR.

3.6 Eficacia

Definición

La ***eficacia*** *mide el grado en que una actividad consigue su objetivo, o si puede esperarse que lo consiga a la vista de los resultados esperados. La adecuación temporal es un criterio implícito al de eficacia.*

Explicación de la definición

Para evaluar la eficacia es necesario analizar en qué medida se han alcanzado los objetivos que la intervención se había propuesto. Un objetivo podría ser formulado como: «Devolver el estado nutricional de 50.000 mujeres y hombres de un campo de refugiados a niveles internacionalmente aceptables en el plazo de dos meses, prestando especial atención a las mujeres adolescentes y personas discapacitadas».

En este caso, evaluar la eficacia de la acción implica:

- Analizar las principales razones por las cuales la intervención ha alcanzado o no determinados objetivos, incluyendo el proceso que lleva al cambio; por

ejemplo, distribuyendo alimentos a través de los líderes comunitarios y/o las mujeres, estableciendo comités de distribución de alimentos con igual número de hombres y mujeres, o mediante el despliegue y apoyo de personal de agencia efectivo.

- Precisar los cambios de los niveles nutricionales de la población destinataria en el plazo establecido, utilizando información desagregada por sexos cuando sea posible.

- Verificar que el cambio de los niveles nutricionales es un resultado directo de la intervención evaluada. Preferentemente, esta verificación debería incluir entrevistas con personas no beneficiarias, aunque ello sea una práctica poco usual en las EAH. Como mínimo, se deberían aportar argumentos plausibles que apoyasen esta relación de causalidad.

En el enfoque del marco lógico, la eficacia se evalúa viendo cómo el producto contribuye a la consecución de los resultados esperados. Por lo tanto, la evaluación de la eficacia está relacionada con el impacto y los efectos de la intervención a largo plazo.

Cuestiones que hay que tener en cuenta

Uso y beneficio de los recursos. Las evaluaciones deberían ir más allá de la mera evaluación de actividades y empezar a analizar quién utiliza y se beneficia de los recursos suministrados, recabando información desagregada por sexo, grupo socioeconómico o étnico siempre que sea posible. Puede que sea difícil de evaluar en operaciones todavía en curso, o cuando los datos de base o de seguimiento estén incompletos. Sin embargo, incluso en estos casos, las entrevistas a los principales interesados puede proporcionar información importante sobre quién ha utilizado y se ha beneficiado de los recursos suministrados.

¿Por qué las intervenciones fueron o no eficaces? Saber si una intervención ha conseguido sus objetivos es tan sólo la mitad de la historia. La otra mitad consiste en saber por qué ocurrió. Para comprenderlo, examinar el listado de temas transversales puede ser una referencia útil; por ejemplo, preguntándose quién participó y por qué, y cuál fue la influencia del contexto local.

Redacción de los resultados. Los resultados a menudo están mal redactados y son difícilmente mensurables. Con frecuencia, los objetivos se redactan como si de actividades o insumos se tratase, más que de resultados. Por ejemplo, se cita el número de casas por construir o la cantidad de alimentos por distribuir,

en lugar de relatar el efecto que tiene la construcción de casas o la distribución de alimentos. Los evaluadores deberían resaltarlo si es el caso. El papel del evaluador es intentar evaluar la intervención en función de los objetivos formulados, de los estándares marcados por las agencias o gobiernos, y no de las actividades. La evaluación de los objetivos debería implicar, en parte, un análisis del proceso mediante el cual se formularon los objetivos, incluido quién participó en dicha formulación y por qué. En particular, los evaluadores deberían preguntarse si las principales personas interesadas participaron en el diseño de la intervención y cómo.

Adecuación en el tiempo. Un elemento clave en la evaluación de la eficacia es la adecuación temporal. El éxito de una intervención depende muchas veces de cómo se haya programado en el tiempo, y por tanto las evaluaciones deberían preguntarse si las intervenciones se llevaron a cabo prestando un apoyo adecuado a las poblaciones afectadas durante todas las fases de la crisis. ¿Se consiguió que el apoyo, las mercancías y los servicios llegaran a tiempo, desde la perspectiva de los principales interesados? El ejemplo de buenas prácticas del DFID/PMA que se presenta más adelante proporciona información sobre la programación general de una intervención y sobre la planificación del calendario de distribuciones alimentarias en particular.

Mensajes clave

- La eficacia mide los objetivos formulados en los documentos de planificación de las agencias, los cuales pueden considerarse intermedios entre los resultados esperados y el producto.

- Al analizar la eficacia, la evaluación debería intentar establecer por qué la intervención ha alcanzado o no sus objetivos, y las lecciones que puedan derivarse de ello de cara a futuras intervenciones.

- Para establecer si una intervención ha alcanzado sus objetivos es fundamental comprender y analizar las perspectivas de las partes interesadas al respecto y compararlas con la que puedan tener otros actores humanitarios, tales como el personal de las agencias.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la eficacia 1

Evaluación del DFID del apoyo al PMA en Bangladesh

Antecedentes

En septiembre del 2000, alrededor de 2,7 millones de personas se vieron gravemente afectadas por las inundaciones ocurridas en seis distritos al suroeste de Bangladesh. El DFID apoyó al PMA con el suministro de una ración completa de arroz, legumbres y aceite a un total de 260.000 beneficiarios durante una primera distribución, y a 420.000 beneficiarios durante una segunda y una tercera distribución. La evaluación del DFID proporciona un análisis detallado sobre el grado de consecución de los objetivos del proyecto en relación a la distribución de la ayuda alimentaria. Hace especial referencia al tamaño de las raciones, la mezcla de productos y el calendario de las distribuciones, siendo este último un factor importante con respecto al criterio de adecuación temporal.

Evaluación de la eficacia

La evaluación utilizó métodos cuantitativos y cualitativos. La información cuantitativa se obtuvo a través de visitas a 2.644 casas, seleccionadas de forma aleatoria en seis pueblos representativos de la zona de intervención del proyecto. La información cualitativa se obtuvo durante las evaluaciones que se realizaron, teniendo en cuenta los medios de vida existentes en dichos pueblos. Los seleccionados eran representativos tanto de las diferentes modalidades de fuentes de ingresos como del estatus y de las perspectivas de las múltiples comunidades afectadas por las inundaciones. Se envió un segundo equipo de evaluación más pequeño, cinco semanas después de esta primera evaluación cualitativa, para conocer la percepción de las comunidades y su comportamiento en referencia a las raciones de alimentos recibidas. También se indagó sobre la adecuación temporal de las distribuciones, el grado de aceptación de los productos y las pautas de utilización. El análisis utilizó de forma combinada los datos cuantitativos y cualitativos.

El informe contiene casi todos los elementos clave para la evaluación de la eficacia:

- Estudio de la evolución de los objetivos de la intervención, incluido un análisis del marco lógico.
- Evaluación de los criterios utilizados para la selección de los beneficiarios, incluida la opinión de las principales partes interesadas sobre estos criterios (un área que también puede evaluarse bajo el criterio de *cobertura*);
- Análisis de los mecanismos de ejecución, incluido el grado de participación de la comunidad.
- Búsqueda de exactitud, mediante la desagregación por sexo y grupos socio-económicos (de nuevo, también podría evaluarse bajo el criterio de *cobertura*).
- Análisis de los recursos suministrados –tanto el tamaño de la ración como la mezcla de productos– incluidas las razones por las cuales se suministraron (lo cual también podría ser analizado bajo el criterio de *pertinencia/adecuación*).
- Adecuación del calendario de distribuciones.
- La opinión de la población afectada sobre la intervención.

Fuente: DFID (2001) *Emergency Food Aid to Flood-Affected People in South-western Bangladesh: Evaluation report*. London: DFID.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación de la eficacia 2

Evaluación del PMA sobre la ayuda alimentaria y apoyo a la repatriación de refugiados iraquíes y afganos en Irán

Antecedentes

Cuando se realizó esta evaluación, el PMA llevaba trabajando en Irán 15 años, proporcionando asistencia alimentaria a los refugiados afganos desde 1987 y a los refugiados iraquíes desde 1988. La evaluación de la operación de ayuda prolongada y recuperación (PRRO) fue llevada a cabo durante cuatro semanas a comienzos del 2002, por dos consultores y dos miembros del PMA. El equipo de evaluación visitó 7 de los 29 campos de refugiados en los que, por aquel entonces, estaba trabajando el PMA. El objetivo principal era evaluar la eficiencia, pertinencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad de la ayuda del PMA en el marco de la PRRO, para mejorar la ejecución de la operación entonces en curso y de cara a planificar la siguiente fase.

Evaluación de la eficacia

El informe de evaluación comienza enumerando claramente las cuatro metas u objetivos establecidos para la asistencia alimenticia del PMA. A continuación, hace una valoración sobre su grado de cumplimiento. Por ejemplo, el primer objetivo es: «Garantizar las necesidades alimentarias básicas de los refugiados a fin de asegurar su supervivencia». Uno de los productos esperados era: «Distribución eficiente de una cesta de alimentación equilibrada equivalente a 1.900 kilocalorías entre una población destinataria de 84.000 refugiados beneficiarios». La evaluación compara el porcentaje de la ayuda alimentaria suministrada con el total de los requisitos evaluados como necesarios para cada producto y a continuación analiza las variaciones que se dan entre los distintos campos. Pasa después a analizar las razones por las cuales hubo momentos de escasez, analizando incluso el entorno político y los procesos de planificación

Fuente: WFP (2002) *Full Report of the Evaluation of IRAN PRRO 6126 –'Food Assistance and Support for Repatriation of Iraqi and Afghan Refugees in Iran.'* Rome: WFP.

3.6.1 Coordinación[16]

Sin ser un criterio «formal» del CAD, la evaluación de la acción humanitaria debe prestar especial atención a la coordinación, que si bien se extiende a través de varios criterios, aquí se incluye como un subconjunto del criterio de eficacia, ya que ambos conceptos están estrechamente relacionados.

La coordinación puede definirse como:

> el uso sistemático de instrumentos de política de intervención para proporcionar asistencia humanitaria de forma cohesiva y efectiva. Dichos instrumentos incluyen la planificación estratégica, recopilación y gestión de datos, movilización de recursos y asegurar la rendición de cuentas, orquestando una división funcional del trabajo, negociando y manteniendo un marco funcional de cooperación y entendimiento con las autoridades políticas locales y ofreciendo liderazgo (Minear et al.,1992).

Mientras que la coherencia se basa en que las políticas de intervención de los diferentes actores estén en consonancia entre ellas, la coordinación se centra más en los efectos prácticos de las acciones emprendidas por las agencias y los gobiernos; por ejemplo, si deberían participar en los grupos conjuntos de análisis, si deberían discutir la selección geográfica o hasta qué punto se debe compartir la información.

[16] Este apartado se basa en Reindorp y Wiles (2001) y Van Brabant (1999). Algunos de los evaluadores que participaron en las pruebas piloto de esta guía opinaban que la coordinación debería ser un criterio aparte. No hubo consenso al respecto.

Cuestiones que hay que considerar durante la evaluación de la coordinación:

- ¿Existían planes de coordinación?, y en caso afirmativo, ¿se siguieron?
- ¿Se incentivó la coordinación? Por ejemplo, ¿promovieron los donantes la coordinación de la ONU a través de acuerdos de financiación? O por el contrario, ¿hubo competencia para la obtención de fondos?
- ¿Se escogió a una agencia para que ejerciera el liderazgo?, y en caso afirmativo, ¿cuál fue el resultado?
- ¿Qué partes interesadas se incluyeron y cómo? ¿Por qué?
- ¿Quién asumió el liderazgo y en qué medida fue efectivo? ¿Por qué?
- ¿Se canalizaron los fondos de forma coordinada, o los donantes los asignaron individualmente en función de sus propios objetivos estratégicos?
- ¿Cuáles fueron los principales obstáculos y apoyos a la coordinación? ¿Cómo se consiguió una buena coordinación? ¿Podría reproducirse en otras situaciones?
- ¿Mejoraron la eficacia y el impacto de la intervención gracias a la coordinación? Por ejemplo, ¿se amplió el espacio humanitario? ¿Cómo se consiguió?

Tres cuestiones básicas que hay que considerar referentes a la coordinación:

1 **La multiplicidad de actores**. La evaluación de la coordinación se hace difícil por la multiplicidad de actores y la existencia de distintas vías de coordinación posibles entre ellos (por ejemplo, entre donantes, entre donantes y ONG, entre donantes y el sistema de la ONU). Pero según se desprende de numerosas evaluaciones, la coordinación, aun siendo un área problemática, puede proporcionar grandes beneficios si se mejora (ALNAP, 2002), y por tanto debería incluirse, en la medida de lo posible, en las evaluaciones y en los ejercicios sobre lecciones aprendidas.

2 **El papel de los gobiernos de países receptores de ayuda y de otras instituciones locales.** Por ejemplo, habrá que preguntarse si los objetivos y las actividades realizadas en un país determinado son acordes con las prioridades de su gobierno. A menudo no se tiene en cuenta a los gobiernos receptores, y en consecuencia no se desarrollan las capacidades locales. Sin embargo, hay muchos gobiernos que cuentan con organismos encargados de coordinar la acción humanitaria (Van Brabant, 1999).

3 **Socios no tradicionales**. Otra cuestión que hay tener en cuenta es cómo se coordina la acción con los socios no tradicionales, como los militares. Es importante recabar la opinión de las partes interesadas con respecto a este tipo de coordinación.

3.7 Impacto

Definición

*El **impacto** analiza los efectos del proyecto a mayor escala –efectos sociales, económicos, técnicos, medioambientales– sobre los individuos, los grupos de edad o de género, las comunidades y las instituciones. Los impactos pueden ser intencionados o no, positivos o negativos, macro (sectoriales) y micro (domésticos).*

Explicación de la definición

Mientras que la evaluación de la eficacia analiza si se han cumplido los objetivos intermedios de una intervención y si han contribuido a alcanzar los resultados, la evaluación del impacto normalmente analiza las consecuencias a largo plazo del logro o no de esos objetivos y si ha dado lugar a un cambio socioeconómico importante. Por ejemplo, la eficacia analiza si los niveles nutricionales mejoraron, mientras que el impacto analiza lo que ocurrió como consecuencia de la mejora o no de estos niveles, por ejemplo, si los beneficiarios pudieron volver a trabajar. Entendido de este modo, el impacto a menudo va más allá de los documentos de planificación y estudia el papel desempeñado por la intervención en el marco socioeconómico y político más amplio, tal y como se desprende del ejemplo de buenas prácticas de Ruanda que veremos más adelante.

Debido a su enfoque a más largo plazo, la evaluación del impacto y la de la conectividad están a menudo estrechamente relacionadas.

Cuestiones que hay que tener en cuenta

¿Es la evaluación del impacto pertinente en todos los casos? Debido a su mayor amplitud de enfoque, puede que la valoración del impacto no sea pertinente en todo tipo de evaluaciones, especialmente en el caso de aquellas que se llevan a cabo durante o inmediatamente después de la intervención. Pueden pasar muchos meses, e incluso años, antes de que los cambios socioeconómicos y políticos sean evidentes. Además, la valoración del impacto de una intervención puede necesitar tal nivel de recursos y de competencia especializada que, hasta la fecha, rara vez se ha podido realizar en una evaluación de acción humanitaria. Por lo tanto, la evaluación del impacto solo debería intentarse cuando se adopte

un enfoque longitudinal; cuando se pueda disponer de datos que permitan realizar un análisis a largo plazo; cuando el equipo de evaluación incluya especialistas en análisis socioeconómico y político, y cuando la agencia que la encarga esté dispuesta a invertir en una evaluación más exhaustiva.

¿Cómo tratar la cuestión de la atribución? La cuestión de la atribución puede requerir una especial atención en la evaluación de cambios a largo plazo. Cuanto más nos alejamos del momento en que se llevó a cabo la intervención, más difícil resultará saber si los cambios que se han producido son atribuibles a la intervención o a otro factor, como otras intervenciones, u otras fuerzas socioeconómicas o políticas. Para una mejor gestión, se puede entrevistar a grupos «informales» de control pertenecientes a las poblaciones afectadas que no han recibido asistencia, ya que la creación de grupos de control formal mediante un diseño casi experimental suele ser inviable en la EAH.

Formulación de los resultados y el EML. El impacto puede considerarse como una medida de mayor alcance y, por tanto, se relaciona con las columnas del enfoque del marco lógico correspondientes al objetivo general de la intervención y a la de resultados. La formulación de los objetivos en el EML suele ser imprecisa y suele contener pocos indicadores cuantitativos. Puede que los evaluadores tengan incluso que basarse en la política operacional de la agencia para determinar de qué forma encaja la intervención en los objetivos de la agencia a largo plazo.

Las evaluaciones de impacto deben cubrir temas transversales como el desarrollo de los medios de vida, la defensa de los derechos humanos o la igualdad de género. La evaluación de impacto se ajusta bien para tratar estos temas ya que suelen requerir un análisis de los procesos socioeconómicos más amplios y a largo plazo.

Mensajes clave

- Un elemento clave de la evaluación del impacto consiste en argumentar el porqué han sucedido los acontecimientos, esto es, ¿cuáles fueron los procesos que condujeron a determinados resultados?

- La valoración del impacto puede ser el mayor reto a la hora de realizar una evaluación: el evaluador debe determinar el plazo de tiempo a considerar, y asegurarse de que exista una hipótesis plausible que justifique que la intervención haya contribuido al impacto logrado. Cuando se incluye el impacto en los términos de referencia de una evaluación, los responsables de la evaluación deben considerar si el equipo evaluador tiene la competencia necesaria así como suficientes recursos para poder evaluar el impacto adecuadamente.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación del impacto 1

Evaluación Conjunta de la Ayuda de Emergencia a Ruanda

Antecedentes

La Evaluación Conjunta de la Ayuda de Emergencia a Ruanda (más conocida por sus siglas inglés JEEAR) es la evaluación más extensa y exhaustiva de una acción humanitaria realizada hasta la fecha, con la participación de 52 consultores e investigadores. También establece normas para la evaluación conjunta sobre el impacto de la acción política y de su ausencia en emergencias complejas.

La JEEAR evalúa el impacto de la comunidad internacional, principalmente en términos de ausencia de intervención en Ruanda, a pesar de la existencia de indicios claros de que determinadas fuerzas en Ruanda estaban preparando el clima y las estructuras para el genocidio y los asesinatos políticos. Dicha evaluación utiliza una definición de acción humanitaria que incluye tanto funciones políticas como socioeconómicas; esto lleva necesariamente a un análisis de las estructuras políticas que, en gran medida, determinan la respuesta humanitaria y su impacto.

Evaluación del impacto

En el caso de Ruanda, el análisis de la ausencia de intervención se divide en dos partes: (1) un análisis de los factores históricos que explican el genocidio; y (2) una descripción detallada de los acontecimientos inmediatos que condujeron al genocidio.

El valor de esta evaluación conjunta reside en que permitió una evaluación que, en lugar de limitarse a valorar las intervenciones en un solo sector, analiza también la política económica. El enfoque político económico se relaciona posteriormente con la evaluación de la eficacia de la respuesta humanitaria.

Este enfoque se puede contrastar con el adoptado para la evaluación de otras crisis: el conflicto de Kosovo y sus consecuencias, los efectos del huracán Mitch, y las intervenciones en Afganistán. En cada caso, se decidió llevar a cabo las evaluaciones de las agencias y de los sectores individuales,

soslayando en gran medida la naturaleza política de dichos acontecimientos y de la respuesta que se dio. En el caso de Kosovo y de Afganistán, esto llevó a que los evaluadores no prestaran atención a cuestiones relativas a la protección y a los derechos humanos (ALNAP, 2004, 2001). En el caso de Centroamérica, llevó a obviar hasta qué punto la acción humanitaria amparó la agenda trasformista propuesta en la Declaración de Estocolmo (ALNAP, 2002).

La evaluación del impacto realizada por la JEEAR es inusual, en el sentido de que pone mucho énfasis en por qué hubo poco interés en intervenir en Ruanda –principalmente por su escasa relevancia geopolítica–, en lugar de limitarse a enumerar los acontecimientos a medida que se fueron desarrollando y a describir sus consecuencias. Una de las lecciones para los evaluadores de la JEEAR es que las evaluaciones del impacto deben centrarse no solo en qué intervenciones hubo, sino también en qué podría haber ocurrido en otras circunstancias y con otros tipos de intervención.

Fuente: JEEAR (1996): *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. 5 volumes*. Copenhagen: Steering Committee of JEEAR.

Ejemplo de buenas prácticas: evaluación del impacto 2

Evaluación de ECHO sobre salud, nutrición, agua y saneamiento en Sierra Leona

Antecedentes

Esta evaluación sectorial fue parte de la evaluación general del Plan Global de ECHO en Sierra Leona en el 2000 y el 2001. La evaluación general corrió a cargo de un equipo de tres consultores, que escribieron respectivamente el informe de salud, de nutrición y de saneamiento. El objetivo de la evaluación era, por un lado, valorar la idoneidad de las operaciones de ECHO y, por otro, hacer recomendaciones para futuros programas sobre la base de las lecciones aprendidas. Los principios del CAD sometidos a evaluación fueron: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. La evaluación se basó en una metodología estándar que incluía: revisión de la documentación, entrevistas con el personal clave de la agencia y visitas a 11 proyectos. Se señalaron las siguientes limitaciones en la evaluación: ausencia de datos de

población fiables, dificultad para confeccionar tanto la parte narrativa del informe como la de los datos iniciales, debido a la elevada rotación del personal de la agencia humanitaria, y la debilidad inherente del seguimiento del proyecto y de sus informes, lo que creó dificultades en la evaluación de datos cuantitativos.

Evaluación del impacto

La evaluación de la intervención de ECHO está basada en un buen análisis del contexto político, social y económico, así como de los sectores cubiertos. También reconoce el reto que supone medir el impacto en el contexto humanitario. A pesar de ello, la evaluación utiliza los datos disponibles para analizar la frecuencia de la desnutrición y las consecuencias de la inmunización. Partiendo del análisis de estas estadísticas básicas, pasa a considerar el amplio impacto de la intervención de ECHO en el sistema de salud y los servicios públicos. Demuestra cómo, a pesar de la brevedad en el tiempo de la acción humanitaria y de la falta de datos, es posible analizar el impacto.

Además de analizar los indicadores de calidad de vida, la evaluación vincula el análisis del contexto a algunos de los impactos a largo plazo del trabajo financiado por ECHO. Señala que los proyectos de ECHO han mitigado los efectos del conflicto, al financiar operaciones de naturaleza estabilizadora, y han mejorado la capacidad de las comunidades locales para integrar a los desplazados internos y a los retornados. También analiza las posibles consecuencias no intencionadas, como son:

- El efecto sobre el presupuesto del gobierno, ya que cuando deje de haber apoyo financiero, se abandonarán aquellos servicios del ministerio de Salud que tengan gastos a largo plazo, porque no se los podrá permitir.

- El suministro de ayuda en las zonas rebeldes ha supuesto tener que negociar con sus líderes, confiriéndoles de este modo una cierta legitimidad que podría reforzar las estructuras de poder existentes.

- Se está creando un síndrome de dependencia. Mientras que las ONG dominan la dirección de la asistencia sanitaria, sus contrapartes gubernamentales en los distritos tienen una implicación limitada en el establecimiento de las prioridades y en la planificación.

También se analizan detalladamente las razones por las que se ha alcanzado cierto impacto; por ejemplo, en la evaluación se observa que:

> La experiencia en otros lugares del mundo demuestra que un enfoque integral puede influir en el estado de salud de una comunidad y ser más efectivo que a través de la mera construcción de una infraestructura. Durante el año pasado, los proyectos financiados por ECHO han ido más allá de la construcción de pozos, letrinas o instalación de infraestructuras. Han adoptado una combinación de enfoques que incluye la promoción de la higiene, la eliminación adecuada de residuos, el lavado de las manos y la correcta conservación del agua potable. (p. 14)

El informe también señala la importancia de la implicación de la comunidad en la consecución del impacto.

Fuente: ECHO (2001) *Sierra Leone, ECHO Global Plan 2000 / Intervention Plan 2001. Health, Nutrition, Water and Sanitation – 2001*. Brussels: ECHO.

sección cuatro

Métodos para la evaluación de la acción humanitaria: recomendaciones para buenas prácticas

4 Métodos para la evaluación de la acción humanitaria: recomendaciones para buenas prácticas

La EAH difiere, en algunos aspectos, de la evaluación general y de la evaluación de proyectos de desarrollo, pero mantiene en común con este tipo de evaluaciones la necesidad de ser lo más rigurosa y creíble posible. A continuación se describen algunas indicaciones para buenas prácticas en el desarrollo de una metodología aplicable por la EAH.

Existe un gran número de buenas fuentes de información relativas al uso de métodos para la EAH. El ALNAP Training Module (segunda parte) proporciona un marco general. El ALNAP Proforma es una lista de verificación de buenas prácticas tanto para el desarrollo de métodos coma para la EAH en general; esta lista puede consultarse en el *Annual Review* de ALNAP. Tanto el módulo formativo como la Proforma están disponibles en http://www.alnap.org. Wood, Apthorpe y Borton (2001) y Hallam (1998) también constituyen una referencia útil.

Asegurarse de que el método que se va a utilizar se describe adecuadamente en los términos de referencia, y que el método utilizado en realidad se describe adecuadamente en el informe de evaluación. Con frecuencia, las evaluaciones dedican unas cuantas líneas o un corto párrafo para describir el método utilizado, minando así la credibilidad de los informes. Si los resultados de una evaluación no son del agrado de los lectores, ¡sin duda lo primero que se cuestionarán será el método! Las evaluaciones deberían establecer, en particular, las razones por las cuales se seleccionaron ciertas áreas geográficas y se visitaron determinados proyectos; quiénes fueron entrevistados, por qué y en qué contexto; y qué dificultades se encontraron.

Utilizar un enfoque basado en múltiples métodos, y contrastar cruzando la información cuando sea posible. En las evaluaciones de desarrollo esto supone, en la mayoría de los casos, tener que combinar cuestionarios estructurados o semiestructurados (cuyos resultados son a menudo analizados estadísticamente), con otros métodos más participativos (como por ejemplo la evaluación rural participativa). En la EAH suele haber poco margen de acción para seleccionar muestras y realizar análisis estadísticos. En su lugar, la información obtenida a partir de los informes de los gobiernos o de las agencias, como el número y el tipo de beneficiarios principales, puede contrastarse mediante la realización de entrevistas al personal de las agencias y a los principales beneficiarios.

Evaluar la intervención tomando como referencia las normas y las leyes internacionales apropiadas. Normas como las convenciones de la ONU, el Código de Conducta de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG, y las normas de Esfera deberían utilizarse habitualmente como parte de la metodología de la evaluación.

Hablar con los principales beneficiarios. Hay dos razones esenciales para hacerlo. En primer lugar, es un requisito ético; los evaluadores deberían hacer todo lo posible para hablar con los principales beneficiarios a fin de garantizar que sus intereses estén adecuadamente representados en la evaluación. De este modo se garantiza también la rendición de cuentas por parte de los evaluadores a los principales beneficiarios. En segundo lugar, la EAH debería ser lo más exhaustiva posible, puesto que si el punto de vista del principal grupo de beneficiarios a quien va dirigida la acción humanitaria no estuviese debidamente representado, la credibilidad de la evaluación quedaría en entredicho. Las evaluaciones tienen que ser lo más representativas posible; por eso el evaluador debería esforzarse en hablar con beneficiarios de ambos sexos, pertenecientes a distintos grupos socioeconómicos y étnicos, así como con niñas y niños. Los evaluadores deberían ser sensibles a cualquier experiencia pasada de los beneficiarios principales; mientras algunos puede que estén deseosos de hablar con los evaluadores, puede que otros no quieran revivir sus experiencias pasadas para una simple evaluación. Como cualquier otra fuente de información, la opinión de los principales beneficiarios debería contrastarse por otras vías.

Desagregar. Las evaluaciones se ven reforzadas cuanto más desagregados estén los datos por sexo, grupo socioeconómico y etnia. Puede que no siempre sea posible obtener los datos desagregados a partir de los informes de los gobiernos o de las agencias. En tal caso, le corresponderá al equipo evaluador el complementar los datos disponibles.

Garantizar que se presta atención a los procesos sociales y la causalidad. La EAH tiende a centrarse en qué pasó, en lugar de centrarse en el por qué, lo que limita la posibilidad de extraer lecciones de la experiencia. Los evaluadores deberían incluir en sus cuestionarios preguntas como: «¿Cuáles fueron las razones por las cuales la intervención tuvo éxito o fracasó?», para así poder comprender mejor los procesos sociales y extraer lecciones.

Dejar claros los posibles sesgos del evaluador. Todos los evaluadores llevan consigo sus prejuicios personales (por ejemplo, el deseo de empoderar a los beneficiarios es un tipo de prejuicio; creer que una evaluación es «objetiva» es otro). Si quedan claros estos sesgos, la evaluación será más creíble. La utilización de múltiples fuentes de información y sistemas de verificación puede ayudar a limitar los sesgos del evaluador.

Y por último, pero no por ello menos importante, **se deben integrar los criterios del CAD**, o argumentar cuáles son las razones para no utilizarlos.


bibliografía

ALNAP (2001) *Humanitarian Action: Learning from Evaluation*. ALNAP Annual Review 2001. London: ALNAP/ODI.

— (2002) *Humanitarian Action: Improved Performance through Improved Learning*. ALNAP Annual Review 2002. London: ALNAP/ODI.

— (2003) Humanitarian Action: Improving Monitoring to Enhance Accountability and Learning. ALNAP Annual Review 2003. London: ALNAP/ODI.

— (2004) *Review of Humanitarian Action in 2003. Field Level Learning*. London: Overseas Development Institute.

— (2005) *Protection–An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. London: Overseas Development Institute (http://www.alnap.org/publications/protection/index.htm).

Barry, J. y A. Jefferys (2002) *A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response*. London: ODI Humanitarian Practice Network, Paper 37.

Beck, T. (2005) *Fighting Poverty while Supporting Recovery from Major Natural Disasters. Bangladesh Case Study*. Washington DC: World Bank and the ProVention Consortium.

DEC (2000) *Independent Evaluation of Expenditure of DEC Kosovo Appeal Fund: Phases I and II, April 1999–January 2000, Volumes I, II and III*. London: Disasters Emergency Committee.

ECHO (1999) *Manual for the Evaluation of Humanitarian Aid*. Brussels: ECHO.

Hallam, A. (1998) *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*. London: ODI, Good Practice Review 7.

Henry, G. (2003) «Influential Evaluations», *American Journal of Evaluation,* Vol. 24, N.º 4.

House, E. (2004) «The Role of the Evaluator in a Political World', *Canadian Journal of Program Evaluation,* Vol. 19, N.º 2, pp. 1–16.

IASC (2004) *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*. Geneva: Inter-Agency Standing Committee.

Lackey, Jill et al. (1997) «By Whose Standards? Reflections on Empowerment Evaluation and Grassroots Groups», *Evaluation Practice,* Vol. 18, N.º 2, pp 137–146.

Longley, C. y D. Maxwell (2003) *Livelihoods, Chronic Conflict and Humanitarian Response: A Synthesis of Current Practice*. London: ODI, Working Paper 182 (http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp182.pdf).

Macrae J. y N. Leader (2000) *Shifting Sands. The Search for 'Coherence' between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*. London: ODI, HPG Report 8 (http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport8.pdf).

Minear, L. (1994) «The International Relief System: A Critical Review», paper presented to the Parallel National Intelligence Estimate on Global Humanitarian Emergencies, Meridian International Centre, Washington DC, 22 September.

Minear, L., U. Chelliah, J. Crisp, J. Mackinlay and T. Weiss (1992) UN Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis 1990–1992. Providence: Thomas J Watson Institute for Internacional Studies, Occasional Paper 13.

Ministerio de Asuntos Exteriores (1998) *Metodología de evaluación de la cooperación española*. Madrid. Publicaciones del MAEC.

Ministerio de Asuntos Exteriores (2001) *Metodología de evaluación de la cooperación española II*. Madrid. Publicaciones del MAEC.

ODI (2003) *According to Need? Needs Assessment and Decision-Making in the Humanitarian Sector*. London: Humanitarian Policy Group Report 15.

OECD-DAC (2000) *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*. Paris: OECD.

OECD-DAC (1999) *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*. Paris: OECD.

OECD-DAC (1998) *Review of the DAC Principles for Evaluation of Development As*sistance. Paris: OECD.

OECD-DAC (1991) *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD

Reindorp, N. and P. Wiles (2001) *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience. A Study Commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*. Geneva: OCHA.

Rey , F y A. Urgoiti (2005) *Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en Acción Humanitaria*. Fundación la Caixa. Barcelona.

Shulha, Lyn y B. Cousins (1997) «Evaluation Use: Theory, Research, and Practice since 1986», *Evaluation Practice,* Vol. 18, N.° 3, pp. 195–208.

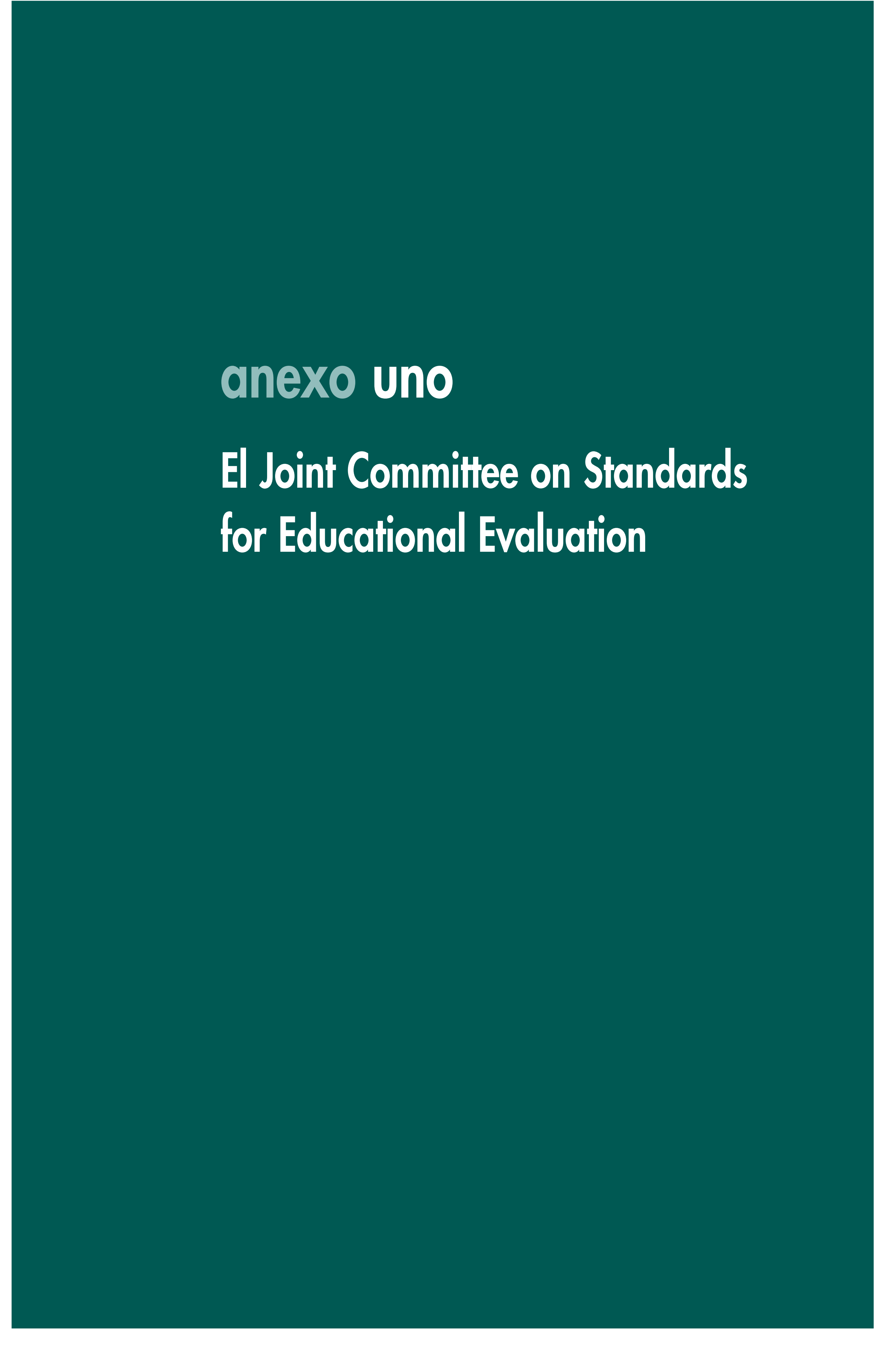
Thompson, P. (2000) *Voice of the Past: Oral History*. Oxford: Oxford University Press.

UNICEF (2001) *Managing Monitoring and Evaluation Activities. Monitoring and Evaluation in Crisis and Unstable Contexts*. New York: UNICEF.

Van Brabant, K. (1999) *Opening the Black Box. An Outline of a Framework to Understand, Promote and Evaluate Humanitarian Coordination*. London: Overseas Development Institute.

Wood, A., R. Apthorpe and J. Borton (eds.) (2001) *Evaluating International Humanitarian Action. Reflections from Practitioners*. London: Zed Books.

World Bank (2004) *Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impact of Development Programs*. Washington DC: World Bank.



anexo uno

El Joint Committee on Standards for Educational Evaluation

El Joint Committee on Standards for Educational Evaluation

Para mejorar el rendimiento, la EAH se debe contextualizar en el marco más amplio de las buenas prácticas dentro del campo de la evaluación en general. En 1994, el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE) desarrolló lo que, hoy por hoy, son las normas más completas para una buena evaluación: normas específicas para la evaluación de iniciativas educativas pero adaptables a la guía de la EAH (http://www.wmich.edu/evalctr/jc). Dado que la aplicación de estas normas se ha generalizado entre la comunidad evaluadora, parece razonable utilizarlas aquí como guía para comprender las diversas formas de trabajar siguiendo los criterios del CAD.[17]

Las cuestiones principales más relevantes para la EAH, relativas a las cuatro normas básicas de evaluación (utilidad, ética, viabilidad, exactitud),[18] se resumen a continuación tras describir las normas más importantes. No se hace mención a todas las normas de evaluación; estas pueden consultarse en: http://www.eval.org/publications.asp#EDUCATIONAL%20EVALUATION%20STANDARDS.

---

[17] El CAD (OECD-DAC, 1991) también desarrolló un conjunto de principios para la evaluación de desarrollo, revisados posteriormente en 1998 (DAC, 1998), que en cierta medida coinciden con las normas que se analizan en esta sección. Para conocer un reciente debate sobre normas internacionales, véase *New Directions for Evaluation*, Winter 2004. Además de unas Normas de Evaluación, la American Evaluation Association ha desarrollado un conjunto de Principios de Evaluación, que pueden encontrarse en http://www.eval.org/Publications/GuidingPrinciples.asp. Todas estas publicaciones se han tenido en cuenta para el desarrollo de esta guía.

[18] Traducimos así los términos *utility, propriety, feasibility* y *accuracy*. En otros manuales *propriety* se traduce como «corrección» o «legitimidad», mientras que *accuracy* se traslada como *precisión*. (N. del T.).

Utilidad

Las normas de utilidad persiguen garantizar que toda evaluación responda a las necesidades de información de sus usuarios.

- **Identificación de los interesados**. Habría que identificar a las personas implicadas o que puedan verse afectadas por la evaluación, a fin de poder responder a sus necesidades.

- **Identificación de valores**. Deberían describirse claramente los puntos de vista, los procedimientos y los fundamentos utilizados a la hora de interpretar los resultados, para que se sepa claramente en qué se basan los juicios de valor emitidos.

- **Calendario de informes y difusión**. Los resultados provisionales más importantes así como los informes de evaluación deberían divulgarse entre los usuarios a quienes concierne, a fin de que puedan utilizarlos en el momento adecuado.

- **Impacto de la evaluación**. La planificación, la ejecución y los informes de la evaluación deberían hacerse de manera que estimulen su seguimiento por parte de los interesados; con ello se aumenta la probabilidad de utilización de las evaluaciones.

Pertinencia con respecto a la EAH. Como cualquier otra evaluación, la EAH debe prestar especial atención a cómo se pretende utilizar. Los términos de referencia deberían establecer el modo en que la agencia que encarga la evaluación planifica utilizar los resultados. En los planes de trabajo de la evaluación deberían incluirse mecanismos para mantener sesiones periódicas de retroalimentación con los interesados. Los evaluadores deberían ser proactivos a la hora de promover la utilización de las evaluaciones, investigando a su vez cómo y por qué los resultados de evaluaciones anteriores han sido utilizados por las agencias que las encargaron. Se pueden utilizar también matrices de seguimiento de las recomendaciones.

Ética[19]

Las normas éticas persiguen garantizar que la evaluación se lleve a cabo de forma legal, ética, y respetuosa respecto al bienestar de las personas implicadas en la evaluación, así como hacia las personas afectadas por los resultados.

- **Derechos de las personas**. Las evaluaciones deberían diseñarse y realizarse de forma que se respeten y garanticen los derechos y el bienestar de las personas.

- **Trato humano.** Los evaluadores deberían respetar la dignidad y los valores humanos al tratar con otras personas vinculadas a la evaluación, de forma que los participantes ni se sientan amenazados ni sufran daño alguno.

- **Evaluación completa y justa**. La evaluación debería ser completa y justa tanto al examinar como al registrar las fortalezas y las debilidades del programa objeto de la evaluación, de forma que se pueda construir sobre los puntos fuertes y tratar las áreas problemáticas.

- **Pertinencia respecto a la EAH.** Tanto en emergencias complejas como en desastres naturales, los evaluadores deberían asegurar la confidencialidad de los principales interesados que pudieran ser discriminados. Todos los encuestados deberían ser tratados con respeto, cualquiera que sea su ideología política, creencia religiosa o estatus social. Además de centrarse en las fortalezas y debilidades de un programa, práctica ya bastante extendida en la EAH, se deberían analizar también posibles acciones para mejorar los resultados.

Viabilidad

Las normas de viabilidad persiguen garantizar que las evaluaciones sean realistas, prudentes, diplomáticas y moderadas.

- **Viabilidad política.** La evaluación debería planificarse y realizarse anticipándose a las distintas posiciones ideológicas de los diversos grupos

---

[19] El término utilizado en el original, *propriety,* se refiere a la conformidad respecto a las normas establecidas de buena conducta o maneras. (N. del T.).

de interés, para asegurar la colaboración de todos, y de este modo evitar o contrarrestar cualquier intento, por parte de dichos grupos, de entorpecer las operaciones de evaluación, de sesgar, omitir o utilizar erróneamente los resultados.

Pertinencia respecto a la EAH. Los evaluadores deben tratar de conocer cuáles son los grupos de interés en el seno de la agencia que encarga la evaluación y cuáles pueden ser sus intereses con respecto a la evaluación. Cualquier conclusión o recomendación controvertida deberá estar, en la medida de lo posible, claramente justificada.

Exactitud

Las normas de exactitud persiguen garantizar que una evaluación desvele y comunique información técnicamente adecuada sobre las características que confieren valor al programa que está siendo evaluado.

- **Documentación del programa**. Debería describirse y documentarse claramente y con exactitud el programa evaluado, a fin de que pueda identificarse fácilmente.

- **Análisis del contexto**. Debería analizarse detenidamente el contexto en el que se enmarca para poder determinar su posible influencia sobre el programa.

- **Descripción de objetivos y procedimientos**. Se debería asegurar el seguimiento y la descripción detallada de los objetivos y procedimientos a fin de facilitar su identificación y evaluación.

- **Fuentes de información justificables**. Las fuentes de información utilizadas en un programa de evaluación deberían describirse con suficiente detalle como para que se pueda evaluar la conveniencia de la información.

- **Información válida**. Los procedimientos de recogida de información deben seleccionarse o desarrollarse y aplicarse posteriormente de forma que se garantice una interpretación válida para el uso que se pretende.

- **Información fiable**. Los procedimientos de recogida de información deben seleccionarse o desarrollarse y aplicarse posteriormente de forma que se garantice que la información que se obtiene es fiable para el uso que se pretende.

- **Conclusiones justificadas**. Las conclusiones alcanzadas en una evaluación deben estar justificadas explícitamente, para que los beneficiarios puedan valorarlas.

- **Informe imparcial**. El procedimiento de elaboración de los informes debe salvaguardar contra cualquier distorsión que pueda originarse por sentimientos personales o prejuicios de cualquiera de las partes implicadas en la evaluación, para que los informes presenten con imparcialidad los resultados obtenidos.

Pertinencia respecto a la EAH. Hoy en día, la mayoría de las EAH no incluyen la información adecuada en lo que se refiere al apartado de exactitud. La EAH debería prestar mucha más atención a la descripción de los hechos en cuanto al contexto se refiere. De igual forma, deberían tener más en cuenta la descripción y justificación de los métodos empleados, las fuentes utilizadas y el análisis de la información recogida (ALNAP, 2002).

anexo dos

Lista de verificación de cuestiones que deben abordarse en la EAH

Lista de verificación de cuestiones que deben abordarse en la EAH

Se proporciona este listado como recurso para que los evaluadores puedan verificar que están cubriendo los elementos clave al utilizar los criterios del CAD. No se trata de un listado exhaustivo, pero incluye los temas principales de la EAH. Para sugerencias sobre cuándo pueden aplicarse los temas trasversales a los criterios del CAD, véase más atrás la Sección 3, bajo cada criterio individual.

La influencia y comprensión del contexto local. Los resultados de toda intervención dependen, en mayor o menor medida, del contexto nacional y local, como, por ejemplo, la situación de seguridad, la disponibilidad de alimentos en el mercado local o la capacidad de las instituciones locales. Por lo tanto, al utilizar los criterios del CAD, los evaluadores deberían preguntarse en qué medida el contexto ha sido un factor determinante en cuanto a los resultados de un proyecto o programa en particular.

Recursos humanos y administración. La evaluación de los recursos humanos, un factor clave del éxito o el fracaso de toda intervención, es una de las fortalezas de la EAH (ALNAP 2002). Los evaluadores deben prestar atención al nivel de experiencia y de conocimientos técnicos del personal que trabaja en el terreno, los procedimientos de selección, la rotación de personal, las relaciones y la comunicación entre la sede central y el terreno, el papel del personal local, la formación y las prácticas de aprendizaje. Para detalles sobre cómo aprenden los trabajadores sobre el terreno, véase la *Review of Humanitarian Action 2003* de ALNAP (http://www.alnap.org/publications/rha.htm).

Protección. En los últimos años, la protección humanitaria ha surgido como tema clave en la respuesta humanitaria. No obstante, la evaluación de la protección humanitaria continúa siendo limitada. La ALNAP define la protección humanitaria como «el reto de conseguir que estados e individuos asuman sus responsabilidades humanitarias en la protección de las personas durante la guerra, ocupando su lugar cuando ellos no pueden» (ALNAP, 2005, p. 21). Para más información, véase *Protection–An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies* (2005) (http://www.alnap.org/publications/protection/index.htm).

Participación de los beneficiarios. En todas las etapas de una intervención se debe consultar y hacer partícipes a los beneficiarios a fin de que la intervención sea más ética y efectiva. Sin embargo, ALNAP (2002) descubrió que los beneficiarios participaban principalmente en la ejecución, pero no tanto en la planificación y diseño de la intervención, o en la toma de decisiones. Esta es una cuestión clave de cara a la evaluación de la acción humanitaria; pueden encontrarse más detalles en el borrador del manual de ALNAP (en http://www.alnap.org/publications/protection/index.htm). Los evaluadores y los centros de evaluación deben rendir cuentas a los beneficiarios, tanto en términos de consulta como garantizando que los resultados de la evaluación sean utilizados a su favor en la medida de lo posible.

Estrategias para hacer frente a las dificultades y resistencia. La capacidad de los beneficiarios para enfrentarse por sí mismos a situaciones de emergencia cada vez se entiende mejor, pero en la EAH todavía no se le presta suficiente atención. Los evaluadores deben estudiar en qué medida las intervenciones evaluadas han propiciado esas capacidades o si, por el contrario, las han limitado: por ejemplo, pueden haber provocado un cambio de hábitos alimenticios, la venta de activos, la ayuda mutua o la emigración. La evaluación de necesidades también debe tener en cuenta las estrategias de las poblaciones afectadas para ganarse la vida y para enfrentarse a situaciones difíciles. Para más información sobre estrategias para hacer frente a las dificultades y resistencia en relación a la acción humanitaria, véase Longley y Maxwell (2003), http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp182.pdf.

Igualdad de género. Muchas agencias tienen políticas de igualdad de género que deben aplicarse durante sus intervenciones de respuesta a las emergencias. Los evaluadores deben evaluar hasta qué punto las intervenciones se ajustan a las políticas de igualdad de género y la promueven. A este respecto, la información contenida en el informe de evaluación debería estar desagregada por sexo, siempre y cuando sea posible. Para igualdad de género y acción humanitaria, véase la guía de la CIDA 2004 (en http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/Africa/$file/Guide-Gender.pdf).

VIH/SIDA. La propagación del VIH/SIDA se está convirtiendo en un tema de creciente importancia en la acción humanitaria. Las relaciones entre la inseguridad alimentaria y el VIH/SIDA deberían evaluarse en aquellos países o regiones en los que el VIH/SIDA está extendido. Para evaluaciones de intervenciones en VIH/SIDA, véase la bibliografía en http://data.unaids.org/publications/irc-pub06/jc1126-constrcoreindic-ungass_en.pdf.

El medio ambiente. Las evaluaciones deben analizar si las intervenciones han favorecido la sostenibilidad del medio ambiente o si por el contrario, la han perjudicado.